

Затверджено  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський  
університет економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року № 88-Н  
**Форма № П - 4.04**

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ**  
**«Полтавський університет економіки і торгівлі»**  
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ В.В. Карцева  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**  
на тему:  
**ПОРЯДОК І МЕТОДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ**  
**В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

*зі спеціальності* 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
освітня програма «Фінанси і кредит»  
освітнього ступеня магістра

**Виконавець роботи** Гарус Анна Сергіївна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник** к.е.н., доц. Чижевська Марина Борисівна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент** Галінська Тетяна Станіславівна

**Полтава 2019**

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК СКЛАДОВОЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ .....	7
1.1 Сутність бюджетного планування у системі суспільного розвитку .....	7
1.2 Бюджетне планування як інструмент економічного зростання ..	14
1.3 Зарубіжний досвід бюджетного планування .....	23
Висновки за розділом 1 .....	40
РОЗДІЛ 2 ДІАГНОСТИКА СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ .....	42
2.1 Аналіз державного та місцевих бюджетів в Україні .....	42
2.2 Формування доходів бюджету в системі бюджетного планування .....	55
2.3 Планування видатків бюджету в системі фінансово- економічного регулювання .....	68
Висновки за розділом 2 .....	74
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ .....	77
3.1 Середньострокове бюджетне планування в процесі економічного відновлення .....	77
3.2 Комплексний підхід до бюджетного планування за програмно-цільовим методом .....	92
Висновки за розділом 3 .....	106
ВИСНОВКИ .....	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ .....	112
ДОДАТКИ .....	123

## ВСТУП

Бюджетна політика з метою підвищення рівня її результативності потребує постійного удосконалення системи планування бюджетних показників на середньострокову перспективу. Бюджетне планування має враховувати особливості та тенденції соціально-економічного розвитку країни, циклічність економіки та фактори впливу на стійкість та збалансованість державних фінансів. На сучасному етапі економічних перетворень посилюється актуальність поглибленого дослідження теоретичних та практичних питань бюджетного планування, що обумовлено необхідністю формування ефективної стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Формування бюджету є вагомим інструментом регулювання соціально-економічних відносин в країні, метою якого є забезпечення динамічного розвитку економіки та соціальної сфери. Важливим є визначення пріоритетних напрямів здійснення бюджетного планування як інструменту економічного розвитку, обґрунтування основних бюджетних показників на середньо- та довгострокову перспективу. Потребують поглибленого розгляду питання удосконалення підходів до перспективного прогнозування бюджетних доходів, розвинення положення щодо формування збалансованого бюджету, що сприятиме підвищенню фінансової стійкості бюджетної системи.

Серед наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері бюджетного планування слід відзначити праці таких вчених як: М. Афанасьєв, Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Дробозіна, Дж. М. Кейнс, В. Парето, К. Рау, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Ч. Тібу, М. Ходорович, Дж. Хікс, Х. Циммерман, Г. Шахова.

Вагомий внесок у дослідження проблематики впливу бюджетного планування на соціально-економічне зростання країни зробили такі вітчизняні

вчені як: С. Буковинський, О. Василик, В. Геєць, В. Глущенко, А. Даниленко, І. Запатріна, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов та інші.

Необхідним є розробка підходів щодо посилення ефективності функціонування бюджету, що надасть можливість покращити якісний рівень планування бюджетних доходів та видатків, підвищити ступінь економічного розвитку країни.

Метою дипломної роботи є обґрунтування теоретико-методичних засад реалізації бюджетного планування в контексті реформи децентралізації влади.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити сутність бюджетного планування у системі соціально-економічного розвитку країни;
- систематизувати підходи щодо визначення пріоритетних напрямів здійснення бюджетного планування;
- узагальнити досвід бюджетного планування у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою;
- проаналізувати заплановані видатки бюджетів в Україні;
- надати характеристику формування доходів бюджету в системі бюджетного планування;
- представити аналіз планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання;
- визначити напрями середньострокового бюджетного планування в процесі економічного відновлення;
- обґрунтувати комплексний підхід до бюджетного планування за програмно-цільовим методом.

Об'єктом дослідження є процес бюджетного планування в контексті реформи децентралізації влади.

Предметом дослідження є теоретичні засади та практичні рекомендації бюджетного планування як інструменту впливу на економічний та соціальний розвиток країни.

У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. За допомогою системного та структурного методів розкрито сутність бюджетного планування. Використання порівняльного та факторного методів дозволило узагальнити та систематизувати досвід бюджетного планування у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. Методи наукового абстрагування, синтезу використано при визначенні пріоритетних напрямів здійснення бюджетного планування у системі соціально-економічного розвитку країни.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань розвитку державного бюджету, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України, Рахункової палати України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Дипломна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних інформаційних джерел, додатків. Основний зміст роботи викладено на 112 сторінках, містить 19 таблиць, 11 рисунків, 7 додатків, список використаних інформаційних джерел включає 115 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК СКЛАДОВОЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

#### 1.1 Сутність бюджетного планування у системі суспільного розвитку

Державний бюджет як одна із ланок фінансової системи країни є основним інструментом реалізації політики держави. Бюджетний механізм забезпечує державу низкою важелів, за допомогою яких державні органи можуть реалізовувати розподільчу та перерозподільчу функції.

Бюджет як вагома складова системи фінансового регулювання економіки, відображає відносини у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб суспільства.

Ефективність бюджетного планування забезпечує державі досягнення запланованих економічних та соціальних цілей. Бюджетне планування є системою, яка вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Серед функцій держави виділяють забезпечення стійкості, динамічності і збалансованості економічного зростання із врахуванням пріоритетів розвитку. Бюджетне планування як функція держави забезпечує планомірний розвиток економіки, що підвищують соціально-економічний рівень країни. Державні інституції забезпечують ефективну економічну політику, важливим засобом якої виступають бюджет, бюджетна система, бюджетне регулювання [104].

Фінансово-економічні відносини, які нині склалися, зміни векторів розвитку економік окремих країн, їх інтеграція у різні світові фінансові устрої, конкурентна боротьба за природні ресурси та сфери впливу у світовій економіці актуалізують питання виваженості будь-якого прийнятого економічного рішення, його обґрунтованості та ефективної реалізації. Саме на цьому етапі необхідно зазначити важливість бюджетного планування, від

обґрунтованості визначення планових показників залежить ефективність виконання бюджету та досягнення поставлених цілей. В управлінні фінансовою системою країни бюджетне планування займає центральне місце, і тісно пов'язане із соціальним та економічним плануванням.

Державне втручання у процеси функціонування економіки та соціального розвитку суспільства обумовлюється внутрішніми та зовнішніми чинниками, зокрема потребою створення адаптивних умов для ефективного функціонування ринкових механізмів, коригуванням негативних наслідків ринкових процесів, захистом національних інтересів на зовнішньому ринку.

Суспільне бачення щодо ролі, місця та ступеню державного, і зокрема бюджетного втручання в соціально-економічний розвиток країни протягом періоду дев'ятнадцятого – двадцятого століть мало тенденцію до суттєвих змін. Відповідно значно змінювалась і роль держави у процесах розвитку країни.

На сьогодні в розвинутих країнах світу та країнах із трансформаційною економікою відсутні дискусії щодо необхідності державного регулювання ринковою економікою. Державне втручання у функціонування економіки зумовлене впливом державних органів на економічні процеси та конкретні об'єкти; відносинами з метою надання їм організованого характеру; упорядкуванням дій економічних суб'єктів; забезпеченням дотримання законів; відстоюванням державних і суспільних інтересів.

Бюджетне планування є процесом визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку. Цей процес передбачає застосування певних методів планування, які найбільш вдало можуть задовольнити умови та цілі цього процесу у певній країні. Серед таких методів виділяють наступні: коефіцієнтів, нормативний, балансовий, прямого розрахунку, екстраполяції, економічного аналізу та програмно-цільовий метод планування бюджету.

Бюджетне планування дозволяє вирішувати завдання функціонування і

розвитку суспільства шляхом підтримки стабільності, забезпечення структурних зрушень економіки, її збалансованості, створенні стабільних умов для зростання якості людською капіталу, підвищення рівня життя і соціальних стандартів як інтенсивних продуктивних чинників розвитку економіки і суспільства. Людський капітал є головним фактором формування і розвитку інноваційної економіки і економіки знань як наступного вищого етапу розвитку.

Бюджетне планування – це макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Методологічні засади бюджетного планування ґрунтуються на інтеграції складових фінансового механізму у сфері формування доходів бюджету, планування та використання видатків бюджету, міжбюджетних відносин, управління державним боргом, виходячи із циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, що сприяє підвищенню дієвості бюджетної політики як вагомого інструменту розвитку соціально-економічних відносин суспільства.

Бюджетне планування є сукупністю механізмів, що координують фінансові взаємозв'язки та забезпечує формування бюджетів усіх рівнів.

Бюджетне планування розглядається як економічні заходи, направлені на упорядкування та спрямування фінансових ресурсів держави з метою забезпечення запланованого рівня економічного розвитку суспільства.

Бюджетне планування відображає національні інтереси, які вирішують завдання щодо забезпечення економічного зростання, соціального розвитку суспільства.

Перетворення системи бюджетного планування значною мірою пов'язане зі зміною інституційного середовища суспільства, складові бюджетної політики вдосконалюються виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітекτονіки бюджетної системи.

Запатріна І. зазначає, що використання сукупності інституційно-



інноваційних засад у бюджетному процесі, застосуванні системи показників ефективності та результативності бюджетних програм, яка ґрунтується на класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості з урахуванням особливостей кожної класифікаційної групи створить відповідні умови для ефективного бюджетного впливу на результативність та якісний рівень економічних перетворень [49].

Дем'янишин В. вважає, що бюджетне планування виступає як метод здійснення державою функцій управління соціально-економічними процесами при використанні бюджетних відносин [36]. Згідно з економічною енциклопедією сутність бюджетного планування полягає в тому, що держава встановлює оподаткування та державні витрати з таким розрахунком, щоб вони могли гасити коливання економічного циклу.

Бюджетне планування як метод державного регулювання економіки, передбачає оптимальне співвідношення між бюджетними доходами, передусім податковими надходженнями та бюджетними витратами, а також перерозподіл коштів між різними бюджетами з метою впливу на циклічний розвиток економіки, на структурні зрушення в економіці, темпи науково-технічного прогресу, соціально-економічну політику держави, співвідношення сукупного попиту та пропозиції.

Дієвим підходом до бюджетного планування є програмно-цільовий метод, який ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами та спрямований на вирішення соціально-економічних питань, що стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку. Формування бюджету за програмно-цільовим методом дозволяє визначити бюджетні показники на основі планування відповідних суспільно значущих досягнень на рівні держави, адміністративно-територіальних одиниць, відповідних галузей економіки та соціальної сфери, забезпечити розробку взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення у встановлені терміни. Програмно-цільовий метод планування видатків є інструментом середньострокового бюджетного планування, за допомогою якого забезпечується формування структури

видатків на перспективу за пріоритетами, що відповідають стратегічним цілям держави з метою реалізації завдань соціального та економічного розвитку країни.

Суб'єктами бюджетного планування на регіональному рівні виступають органи влади і управління регіонів і органи місцевого самоврядування, об'єктами – доходи і витрати бюджетів регіонів та місцевих органів влади. У ході бюджетного планування вирішується основне завдання, яке пов'язане зі встановленням пропорцій розподілу бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів, що забезпечують максимально можливе задоволення потреб населення відповідних регіонів.

Буряк П. вважає, що бюджетне планування – засіб перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами з метою фінансового вирівнювання [11]. На думку Василика О. бюджетне планування є сукупністю заходів, за допомогою яких здійснюється розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами різного рівня з метою фінансового вирівнювання [23].

Ковальова Т. визначає бюджетне планування як процес розподілу доходів і перерозподілу фінансових засобів між бюджетами різних рівнів в цілях вирівнювання прибуткової бази місцевих бюджетів, здійснюваний з урахуванням державних мінімальних соціальних стандартів. Основою бюджетного планування є закріплений законом розподіл джерел доходів між бюджетами різного рівня [57].

Бюджетне планування розвинене в різних економічних системах. В умовах ринкової економіки міра державного втручання в рух фінансових ресурсів регіонів і підприємств значно менше, чим в економіці неринкового типу і носить, як правило, опосередкований характер. Низка науковців сходиться на тому, що бюджетне планування, виступаючи однією із вагомих функцій держави, здійснюється з метою рішення основних завдань розвитку суспільства, підтримки стабільності економіки, забезпечення збалансованості державних фінансів.

Сутність бюджетного планування доцільно розглядати як складову розвитку фінансових та соціально-економічних відносин, яка полягає у застосуванні сукупності адаптивних бюджетних інструментів у системі інституційних економічних перетворень з врахуванням ступеня дієвості бюджетного процесу, досягнення відповідних стратегічних цілей та основних завдань розвитку суспільства, що сприятиме підвищенню якісного рівня управління бюджетними ресурсами та їх впливу на забезпечення економічного зростання країни.

Як економічна категорія бюджетне планування є багатоаспектною економічною категорією, яка має фінансову, організаційну, управлінську, інституціональну основу. Як фінансова категорія, бюджетне планування – це сукупність грошових відносин з приводу перерозподілу національного доходу і частини національного багатства з метою задоволення економічних інтересів суспільства. Як організаційна категорія, бюджетне планування є регламентованою нормами права діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів планування доходів бюджетів, використання бюджетних коштів і їх перерозподілу між бюджетами. Як управлінська категорія, бюджетне планування відображає взаємозв'язки між суб'єктами бюджетного планування при виконанні функцій управління з метою підвищення результативності і ефективності бюджетних видатків.

Функціональна структура механізму бюджетного планування представлена механізмами бюджетного планування доходів та видатків і механізмом регулювання міжбюджетних відносин. Елементами функціональної структури механізму бюджетного планування є фінансові методи і фінансові важелі, нормативно-правове та інформаційне забезпечення. Організаційно-управлінську структуру механізму бюджетного планування, безпосередньо пов'язану з формуванням і використанням бюджетних ресурсів, можна розглядати в розрізі окремих елементів управління фінансами: фінансове планування і прогнозування; оперативне управління і фінансовий контроль. В процесі фінансового планування і прогнозування визначаються

обсяги і джерела мобілізації бюджетних ресурсів, обсяги і напрями їх використання та перерозподілу через бюджетну систему.

Бюджетне планування соціально-економічного розвитку суспільства розглядається як сукупність фінансових методів, фінансових важелів, нормативно-правового та інформаційного забезпечення формування та використання бюджетних коштів, організації міжбюджетних відносин, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень та забезпечення стійкого розвитку країни.

Економічна сутність бюджетного планування як інструменту соціально-економічного розвитку суспільства полягає у сукупності взаємопов'язаних фінансових заходів планування, основою яких є бюджет.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу.

Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку країни та територій. За останні роки здійснено відповідні заходи щодо посилення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства.

Бюджетне планування виступає як макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку; має важливе значення для економічного та соціального розвитку країни, відображає процеси державного значення, що вирішують національні завдання щодо забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, піднесення рівня добробуту населення, фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

## 1.2 Бюджетне планування як інструмент економічного зростання

Державний бюджет як одна із ланок фінансової системи країни є основним інструментом реалізації політики держави. Бюджетний механізм забезпечує державу низкою важелів, за допомогою яких державні органи можуть реалізовувати розподільчу та перерозподільчу функції [48].

Фінансово-економічні відносини, які нині склалися, зміни векторів розвитку економік окремих країн, їх інтеграція у світові фінансові устрої, конкурентна боротьба за природні ресурси та сфери впливу у світовій економіці актуалізують питання виваженості будь-якого прийнятого економічного рішення, його обґрунтованості та ефективної реалізації. Сааме на цьому етапі необхідно зазначити важливість бюджетного планування, від обґрунтованості визначення планових показників залежить ефективність виконання бюджету та досягнення поставлених цілей. В управлінні фінансовою системою країни бюджетне планування займає центральне місце, і тісно пов'язане із соціальним та економічним плануванням.

Вагомий вплив держави на економічний розвиток та економічне регулювання здійснює бюджетна політика. Дж. Кейнс зазначав, що бюджет, будучи важливою складовою економічного регулювання, виступає основним інструментом проведення економічної політики держави в управлінні сукупним попитом. Держава, залежно від конкретних економічних умов, здійснюючи вплив на доходи і видатки бюджету, цілеспрямовано впливає на обсяг сукупного попиту, а через нього на величину пропозиції.

У більшості країн із розвинутою економікою розвиток державного управління у сфері надання суспільних, державних послуг, спрямованих на кінцевий результат, є чітко визначеною тенденцією. Програмно-цільовий метод бюджетування, який забезпечує зв'язок між використаними ресурсами та отриманими результатами від їх використання, регулює розподіл бюджетних коштів між окремими програмами на основі вимірюваних

результатів, сприяє більшій ефективності та прозорості, в тому числі посилення відповідальності і підзвітності за витрачання коштів.

Мета програмно-цільового методу бюджетування полягає у забезпеченні використання державних коштів протягом заданого періоду для надання державою конкретних послуг. Програмно-цільовий метод, як інструмент бюджетного планування, дозволяє чітко встановити пріоритети в межах існуючих фінансальних обмежень, а також отримати інформацію від платників податків про рівень наданих послуг [49, 50].

Бюджетний процес являє собою сукупність дій органів державної влади та місцевого самоврядування, уповноважених на основі норм бюджетного права складати, розглядати, затверджувати й виконувати бюджет, а також складати, розглядати й затверджувати звіт про його виконання. Розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях тих чи інших органів, має бути підпорядкована чітким процедурним формам, котрі забезпечують законність, доцільність і обґрунтованість їх діяльності.

Серед характеристик бюджетного процесу виокремлюють склад учасників тієї чи іншої діяльності, перелік видів необхідних дій та їх обов'язків, передбачається організаційна форма кожної дії, визначається обов'язковий порядок прийняття рішень.

Завданнями бюджетного процесу є такі: максимальне виявлення всіх матеріальних і фінансових резервів з метою створення збалансованого ринку; визначення доходів бюджету за окремими податками та іншими обов'язковими платежами, а також загального обсягу відповідно до прогнозів і цільових програм соціально-економічного розвитку; узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації, спрямованої на подолання інфляційних тенденцій в економіці та забезпечення стабільності національної грошової одиниці; здійснення бюджетного регулювання з метою збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів держави між ними та сферою господарства, економічними регіонами;

скорочення й ліквідація бюджетного дефіциту за рахунок економічно виправданих джерел; посилення контролю фінансової діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб.

Удосконаленню бюджетного процесу сприяють ряд системних реформ, у тому числі впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, запровадження системи оцінювання результативності бюджетних програм, дотримання принципу підзвітності органів влади громадськості. Програмно-цільове бюджетування пов'язує здійснені втрати з їх соціальної та економічної ефективністю, з очікуваною віддачею від цих витрат.

Складовими системи бюджетування, спрямованого на отримання результату, є визначення кінцевого результату в розрізі бюджетної програми; запровадження дієвого контролю за використанням бюджетних коштів; встановлення взаємозв'язку між результативністю та витраченими бюджетними ресурсами.

Система показників ефективності та результативності бюджету є інструментом звітності органів державного управління. Порядок звітування перед громадськістю закріплений на законодавчому рівні, виконання якого контролює громадський контроль в особі професійних об'єднань, асоціацій, рад, рекомендації яких виконуються суб'єктами суспільних фінансів.

Невиконання вимог та умов зазначених організацій, може спричинити до зниження рівня довіри суспільства до регіональних і місцевих адміністрацій.

Звіти по системі показників ефективності та результативності бюджету є відкритими для суспільства, публікуються у засобах масової інформації та публічно обговорюються. Планування спрямування фінансових ресурсів у майбутніх періодах здійснюється з врахуванням результатів розрахунків показників ефективності та результативності бюджету звітного періоду.

Застосування програмно-цільового методу передбачає контроль та аналіз результатів роботи в економічній сфері, а також ефективність процесів державного управління. Впровадження елементів бюджетування за

результатом вимагає започаткування системного реформування бюджетного, адміністративно-управлінського менеджменту, систем підзвітності і контролю.

У Франції з кінця минулого століття поетапно вводиться в дію законодавство, яке регулює бюджетний процес в країні, визначається структура нової системи бухгалтерського обліку: реалізуються його окремі положення; визначають цілі і програми та структура нової системи бухгалтерського обліку. Введення в дію закону вимагає змін в бюджетній політиці, сформованої у контексті бюджетної системи, заснованої на бюджетному контролі, результативності і відповідальності керівників; удосконалення системи державного фінансового контролю, запровадження показників результативності використання бюджетних коштів, посилення відповідальності керівників бюджетних установ.

Законодавчо визначено стандарти представлення бюджету та ведення бухгалтерського обліку для всіх організацій бюджетного сектору, які передбачають збалансованість бюджету, щорічність складання, загальність, поділ поточного та капітального бюджетів. З метою забезпечення дієвого контролю з боку держави та суспільства регіональні та муніципальні органи влади повинні слідувати законодавчо визначеним стандартам формування бюджету, забезпечувати оприлюднення різних документів, що характеризують їх діяльність. Систему жорстокого контролю за дотриманням державних стандартів забезпечують так званий громадський бухгалтер, як внутрішній контролер та представник держави на кожній території, як зовнішній контролер. В залежності від розмірів муніципальних інститутів, формуються звітні документи, так, муніципалітети з населенням більше десяти тисяч людей повинні надавати фінансові звіти по одинадцяти фінансовим показникам, щорічний фінансовий звіт про діяльність всіх муніципальних компаній; найменші муніципалітети повинні звітувати по шести фінансовими показниками і надавати характеристику боргу станом на кінець року.



Такі показники включають: поточні витрати, прямі податкові доходи, капітальні витрати, боргове навантаження, субсидії, частка витрат на зарплату та нарахування на неї у структурі поточних витрат із розрахунку на душу населення. Застосування ідентичних показників дозволяє порівнювати між собою фінансові результати діяльності регіональних та муніципальних органів влади.

У Великобританії рівень централізація державних фінансів є одним із самих високих в світі, так, більш ніж дві третини податків акумулюються в державному бюджеті. Фінансові державні ресурси перерозподіляються між місцевими органами влади через виділення цільових грантів, дотацій, субсидій, з врахуванням національних пріоритетів при формуванні бюджетів та планів розвитку, що надає можливість державі проводити єдину фінансово-економічну політику. Проведений у кінці 80-тих років минулого століття аналіз ефективності управління державними фінансами та заходів по його удосконаленню став початком реформи державного управління, яка здійснювалась поетапно шляхом реорганізації державних закладів, місцевих органів влади, запровадження принципів ринкової конкуренції у наданні бюджетних послуг. За наслідками оцінки державних видатків розглянуто питання розподілу бюджетних ресурсів в розрізі видатків, залежності між виділеними коштами та якістю надання державних послуг, розроблено відповідні стандарти обсягу і якості, показники результативності.

Пріоритети державної, регіональної політики є орієнтирами для спрямування бюджетних видатків, які мають безпосередній зв'язок із функціями, програмами, послугами, видами діяльності та їх результатами.

Програмний метод планування є основним, планування здійснюється через співставлення пріоритетів та очікуваних результатів; при плануванні та здійсненні контролюючих заходів урядом вважається за необхідне дотримання певних правил, наприклад, позики здійснюються лише з метою інвестицій, не допускається фінансування поточних видатків за рахунок позик; відношення суми державного боргу до внутрішнього валового

продукту повинно утримуватися на сталому доцільному рівні; у планах видатків невикористані залишки коштів одного бюджетного періоду дозволяється переносити на інший бюджетний період.

Через встановлення пріоритетів спрямування державних ресурсів було встановлено нові завдання бюджету. Розпорядники бюджетних коштів отримали більшу самостійність в оперативному управлінні, за умови дотримання лімітів загальної суми бюджетних асигнувань на певні функції та види діяльності, чим створено підґрунтя для більш раціонального використання бюджетних ресурсів. У частині виконання контрольних функцій віддається перевага попередньому внутрішньому контролю та поточному моніторингу.

Стандарти надання суспільних послуг використовуються на національному та місцевих рівнях для управління найбільш важливими суспільними послугами, для визначення форми надання цих послуг.

Наприклад, згідно з принципом ефективності використання коштів «якість за гроші» витрачання громадських коштів повинно здійснюватися відповідно до законодавства. Рахункова комісія проводить оцінку ефективності використання коштів місцевих адміністрацій за різними напрямками: виконання видаткових повноважень місцевими органами влади, фінансування витрат на навколишнє середовище, та публікує відповідні інформативні матеріали. Регулярні аудиторські перевірки визначають, наскільки надані громадські послуги ефективні, задовольняють потреби населення, їх якісний рівень, попит. Аналіз кожної послуги повинен показати, наскільки місцеві адміністрації дотримуються принципів постійного підвищення результативності. Концепція оцінки результативності складається з двох частин: план підвищення результативності оцінює результативність послуг, що надаються щодо стандартів і цілей, встановлених на державному та місцевому рівнях; відповідний аналіз визначає, що слід поліпшити і яким чином це здійснити [13].

У Канаді зміни у системі державного управління у сфері впровадження

бюджетування, орієнтованого на результат, відбуваються постійно шляхом впровадження все більш прогресивних технологій. Ініціатором відповідних змін в середині восьмидесятих років минулого століття виступило Міністерство фінансів. Важливими є: чіткий розподіл повноважень і відповідальності між учасниками державного управління, бюджетування за результатами, необхідність ефективної координації дій, розподіл повноважень між менеджерами програм, керівниками департаментів та підрозділами оцінки програм. Розвинута система збору даних про результативність бюджетних витрат забезпечується галузевими міністерствами, департаментами, їх службами внутрішнього аудиту, які готують звіти про результати аналізу та звіти про напрями майбутньої діяльності. Оцінка бюджетних витрат проводиться за кожний бюджетний період. Видаткові програми мають бути спрямовані на досягнення окреслених результатів; при визначенні цілей та завдань використовуються такі кількісні показники, які дозволяють накопичувати поточну інформацію, необхідну для оцінки результатів програми. Кращим способом визначення внеску програми у досягнення мети є систематична оцінка програми, інформативний та якісний аналіз дозволяє здійснювати щорічний перегляд у межах бюджетної системи діючих середньострокових планів міністерств.

Крім того, типовим для більшості зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на функціональні види: місцеві поточні бюджети та бюджети розвитку – інвестиційні бюджети, кожен з яких має власні джерела доходів.

У Сполучених Штатах Америки програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні бюджетів штатів і територій. Бюджетне планування із застосуванням програмно-цільового методу у цій країні є більш тривалим, ніж в інших країнах світу.

Світовий досвід формування та реалізації основних пріоритетів бюджетної політики в розвинутих країнах та країнах із перехідною економікою щодо основних пріоритетів бюджетної політики показує, що

реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися із врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни, її регіонів, галузей економіки. На даному етапі розвитку державних фінансів простежується тенденція до відповідних перетворень системи управління бюджетними видатками шляхом запровадження та підвищення рівня середньострокового бюджетного планування; с чітко визначеним розвиток державного управління у сфері надання державних послуг, спрямованих на кінцевий результат використовуються різноманітні технології бюджетування для покращення результативності витрачання бюджетних коштів; удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів; дотримання принципу підзвітності органів влади громадськості [79].

Програмно-цільовий метод бюджетного управління набув широкого застосування, який сприяє більшій ефективності та прозорості у використанні бюджетних ресурсів, в тому числі посилення відповідальності і підзвітності за витрачання коштів; встановлює зв'язок між використаними ресурсами та отриманими результатами від їх використання; регулює розподіл бюджетних коштів між окремими програмами на основі вимірюваних результатів. Як інструмент бюджетного регулювання програмно-цільовий метод дозволяє встановити пріоритети в межах існуючих фіскальних обмежень [65].

Узагальнюючи досвід впровадження системи програмно-цільового бюджетування є можливим встановлення низки загальних підходів та принципів при його застосуванні різними країнами: як інструмент звітності органів державного управління перед суспільством застосовується система показників ефективності та результативності бюджету; звіти по системі показників ефективності та результативності бюджету є відкритими для суспільства, публікуються у засобах масової інформації та обговорюються; планування напрямів фінансових ресурсів у майбутніх періодах здійснюється з врахуванням результатів розрахунків показників ефективності та результативності бюджету звітного періоду [9, 11].

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни. Бюджетне планування як інструмент державного регулювання суспільного розвитку є сукупністю фінансових відносин, інституційного забезпечення щодо формування та використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості.

В Україні сучасні технології бюджетування використовуються неефективно, хоча деякі їх елементи запроваджено ще з 2001 року.

Використання елементів бюджетування в Україні було спрямовано здебільшого на поліпшення якості бюджетної інформації на стадії підготовки проекту бюджету й підвищення загальної прозорості бюджетного процесу.

Значну роль у цьому процесі також відіграла технічна допомога від Міжнародного валютного фонду, Світового банку, експертів у рамках міжнародної технічної допомоги, наприклад від USAID, програм обміну досвідом між різними країнами, зокрема Францією, Польщею, Кореєю, Німеччиною, які реалізуються в Україні з дев'яностих років [13].

Середньострокове бюджетне планування як елемент програмно-цільового методу запроваджується з метою: поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених і реалістичних прогнозів доходів бюджету; визначення загальних цілей бюджетної політики й забезпечення відкритості в їхньому досягненні впродовж багатьох років; визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків; забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їхньою реалізацією; удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів між відповідними функціями; підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне їх використання; посилення загального бюджетного контролю.

### 1.3 Зарубіжний досвід бюджетного планування

У країнах із розвинутою та трансформаційною економікою державна політика у сфері бюджетного регулювання нині знаходиться у стані пошуку нових, більш дієвих інструментів підвищення конкурентоспроможності економіки, в умовах необхідності реформування систем оподаткування, трудового та пенсійного законодавства, соціального захисту, медичного забезпечення населення, скорочення державних витрат та дефіциту бюджету.

На даний час, залишаються актуальними питання необхідності подолання наслідків економічного спаду, вихід на до кризові показники валового внутрішнього продукту, створення дієвих передумов для подальшого стійкого розвитку країни та суспільства. Вирішення таких ключових завдань розвитку відбуваються з урахуванням і зовнішніх чинників, як зокрема погіршення економічної ситуації в низці розвинених країн. Відновлення світової економіки є нестійким, а нестабільність на міжнародних фінансових ринках вказує на існування зовнішніх ризиків для розвитку української економіки [42].

Програмно-цільовий метод формування бюджету на рівні держави вперше застосовано у Сполучених Штатах Америки з метою розробки кошторису міністерства оборони. Практика застосування цього методу свідчить про його переваги, порівняно з іншими методами, що застосовувалися у процесі розробки проектів бюджетів. Саме це сприяло застосуванню програмно-цільового методу бюджетного планування у світовій практиці.

Крім того, типовим для більшості зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на функціональні види: місцеві поточні бюджети та бюджети розвитку – інвестиційні бюджети, кожен з яких має власні джерела доходів.

У Сполучених Штатах Америки програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні

бюджетів штатів і територій. Бюджетне планування із застосуванням програмно-цільового методу у цій країні є більш тривалим, ніж в інших країнах світу.

Як свідчить світовий досвід, застосування програмно-цільового методу надає можливість передбачити результати виконання кожної бюджетної програми, а також оцінити ефективність використання державних коштів на кожному етапі. Моніторинг та оцінка бюджетних програм включають насамперед порівняння результатів і витрат на їх досягнення, аналіз тривалості їх виконання, необхідності й відповідності цих програм вимогам часу. Застосування відповідних показників дає можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм у динаміці, за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачати термін їх виконання та визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів на середньострокову перспективу. Крім того, це допомагає здійснити оптимальний вибір пріоритетів бюджетної політики на середньострокову перспективу та забезпечити досягнення позитивних результатів при використанні бюджетних коштів [68, 78].

Зарубіжний досвід довів, що застосування даного методу допоможе здійснити оптимальний вибір пріоритетної бюджетної політики на середньострокову перспективу та забезпечить досягнення позитивних результатів при використанні бюджетних коштів [65].

На сучасному етапі економічних перетворень необхідно забезпечити спрямування бюджетних коштів на вирішення пріоритетних завдань суспільного розвитку. Удосконалення програмно-цільового методу планування видатків забезпечить покращення якості формування бюджетної політики визначення пріоритетів при розподілі обмеженого обсягу видатків, підвищення рівня ефективності використання бюджетних асигнувань та сприятиме упорядкуванню діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо виконання бюджетних програм.

Підвищення ефективності державного управління в сучасних фінансово-

економічних умовах набувають особливої значущості. З метою реалізації соціально - економічних пріоритетів розвитку країни необхідне підвищення якісного рівня функціонування бюджетної системи, у тому числі запровадження середньострокового бюджетного планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування дієвих підходів управління державними фінансами [78].

Великобританія має регульовану ринкову економіку, є шостою за розміром економікою у світі і другою в Європі після Німеччини. Перетворення у сфері бюджетного регулювання, бюджетної політики, що проводяться в зазначеній країні останніми роками, викликані необхідністю підвищити темпи економічного зростання, посилити інвестиційну привабливість економіки, забезпечити утримання соціальних стандартів та захищеності на належному рівні.

Основні цілі бюджетної політики Великобританії полягають в забезпеченні макроекономічної стабільності, зростання продуктивності праці; забезпечені високого рівня зайнятості населення; підвищення рівня життя найменш захищених верств громадян країни; надходженні інвестицій в сектор суспільних послуг з метою підвищення стандартів освіти, охорони здоров'я, модернізації транспорту, захисту довкілля, підтримки правопорядку. Відповідальним за розробку і виконання британським урядом публічної фінансової і економічної політики є Казначейство.

У Великобританії дворівнева бюджетна система, яка складається з державного бюджету і бюджетів місцевих органів влади. Державний бюджет формується на середньострокову перспективу на період три роки; складається із сукупності окремих щорічних відомчих програм базою який є відповідні державні середньострокові програми економічного розвитку.

Головні цілі бюджету країни полягають у фінансуванні широкого спектру напрямів соціально-економічного розвитку країни.



Державний бюджет Великобританії включає дві складові частини: консолідований фонд, в якому передбачено доходи та видатки, та національний фонд позик, за допомогою якого здійснюються капітальні видатки. Консолідований фонд є рахунком Міністерства фінансів Великобританії у Банку Англії для поточних надходжень фінансових ресурсів та їх використання. Національний фонд позик є бюджетом капіталовкладень. Дефіцит консолідованого фонду покривається позикою з національного фонду позик, на суму якої збільшується державний борг. За рахунок національного фонду позик покривається дефіцит консолідованого фонду. Перевищення доходів над видатками консолідованого фонду включають в частині національного фонду позик. Дохідна частина національного фонду позик формується за рахунок неподаткових доходів, зокрема це відсотки від державних підприємств і місцевих органів влади за надані їм казначейством довгострокові кредити; прибуток емісійного департаменту Банку Англії та ін.

До видатків національного фонду позик входять видатки на управління державним боргом та довгострокові кредити на капітальні вкладення державним підприємствам і місцевим органам влади. Із фонду постійних видатків здійснюються щорічні платежі Європейському союзу, обслуговування державного боргу, фінансуються витрати по так званому «цивільному листу», який є частиною державного бюджету в конституційних монархіях, що надається в особисте розпорядження монарха, для потреб його і його будинку.

У Великобританії налічується значна кількість великих позабюджетних спеціальних фондів, через які фінансується близько третини державних витрат. Зокрема, це: фонд національного страхування; пенсійні фонди державних підприємств; фонд Національної корпорації по розвитку наукових досліджень; фонд Головного казначейства, що створюється із залишків фондів міністерств і відомств з метою підтримки рівноваги в усіх фондах.

Найбільш значимим з них вважається Фонд національного страхування є найбільш вагомим та значимим, він створюється за рахунок державних

асигнувань, внесків підприємців, працівників. Основні засоби з цього фонду, це близько сімдесяти відсотків, спрямовуються на виплату пенсій; значними статтями витрат фонду є допомога по безробіттю. Крім зазначеного, у Великобританії функціонують науково-дослідні фонди, які використовуються для підтримки проведення науково-дослідних робіт в різних сферах економіки, утримання державних наукових центрів, що проводять фундаментальні дослідження. Фонд національної корпорації по розвитку наукових досліджень не залежить від державного бюджету, має самостійний баланс, його засоби формуються за рахунок продажу ліцензій на право використання винаходів, розробок і нововведень. За рахунок вказаного Фонду фінансують капітальні видатки приватні підприємств, які займаються науковими розробками і впровадженням результатів таких розробок у виробництво; наукові Дослідження в державних університетах, національних компаніях, їх впровадження, доведення до промислового освоєння.

Бюджетна політика Великобританії спрямовується на довгострокове регулювання економіки та соціального розвитку, вирішення таких вагомих для суспільств питань, як структурна перебудова економіки, вирішення проблем самозабезпечення енергетичними ресурсами, утримання інфляції на обґрунтованому рівні. Разом з тим, у період до 1970-х років двадцятого століття політика у сфері бюджету була спрямована, в основному, на згладжування циклічних коливань економіки. У останні десятиліття двадцятого століття зазнала істотних перетворень така вагома складова бюджетної політики, як система оподаткування. Реформування податкової системи проводилось, зокрема з метою скорочення дефіциту бюджету без підвищення оподаткування. Вдало функціонуючі основні принципи оподаткування згодом поширилися на інші розвинені країни. У числі основних напрямів реформи податкової системи слід відзначити наступне: для стимулювання економіки і ефективного розподілу фінансових ресурсів зменшення податкових ставок, одночасне скорочення податкових пільг, розширення бази оподаткування; перехід до пропорційного оподаткуванню

доходів, зниження рівня прогресивності податкової системи; підвищення ролі непрямих податків в структурі доходів державного бюджету, що дозволило посилити регулюючу функцію податкової системи, збільшити дохідну частину бюджету.

Економічний підйом Великобританії, більш інтенсивний у порівнянні з іншими розвинутими європейськими країнами, у період останнього десятиліття двадцятого століття пояснюється, пояснюється особливостями податкової політики, зокрема: для стимулювання зростання економіки було знижено ставки прямих податків, одночасно за рахунок скорочення пільг розширено базу оподаткування; були розроблені і введені пільгові ощадні умови, за яких повністю або частково звільнялись від обкладення податками інвестування в економіку, передусім вказане стосувалось дрібних інвесторів.

Крім того, було відмінено субсидування неконкурентних галузей економіки; обмежено соціальні витрати з метою посилення стимулювання до праці.

Одним з ключових напрямів бюджетної політики залишалось податкове стимулювання формування заощаджень населення як важливого джерела фінансування інвестицій, реформи на ринку праці. Достатньо жорсткому реформуванню в Великобританії піддався ринок праці, що в достатньо стислі терміни дозволило досягти значних скорочень норми безробіття, за п'ять років безробіття скоротилось з близько десяти до п'яти відсотків. Ключовими заходами стали обмеження страйків, спрощення привал прийому на роботу та звільнення, відміна мінімального рівня заробітної плати, скорочення допомоги по безробіттю. Вагоме значення надавалось податковому стимулюванню капіталовкладень приватними особами, зокрема дрібними інвесторами. Податок на прибуток за короткий термін було знижено з п'ятдесяти до тридцяти відсотків. Зменшення ставки податку на прибуток корпорацій було компенсовано відміною податкових кредитів, що дозволило стимулювати збільшення норми чистого прибутку та інвестиційної привабливості країни. Вказана політика виявилась достатньо ефективною, як наприклад за 1999 рік в

країну поступила найбільша сума капіталовкладень.

На даний час рівень оподаткування корпорацій у Великій Британії нижчий, ніж у більшості країн із розвинутою економікою, що позитивним чином впливає на темпи економічного росту. Показники економічного росту Великобританії у порівнянні із іншими країнами Європейського Союзу вище середнього [13].

Принципи бюджетної політики у сфері формування видатків будуються на необхідності ув'язки програм та статей бюджету із встановленими на три роки пріоритетами соціально-економічного розвитку країни. Найбільш пріоритетними та таким, що значними чином впливають на зростання економіки упродовж останніх років залишаються видатки на освіту, зокрема професійне навчання, охорону здоров'я, створення нових робочих місць.

В кінці дев'яностих років минулого століття Казначейством країни було прийнято «Кодекс фінансової стабільності», яким визначено основні стандарти та напрями бюджетної політики з метою підтримки темпів економічного зростання, сприяння ефективності формування видатків бюджету. Відповідно до вимог кодексу фінансово-бюджетне регулювання щодо боргової політики у Великобританії ґрунтується на двох базових економічних правилах: правило стабільного інвестування та золоте правило.

Так, згідно правила стабільного інвестування відношення суми внутрішнього державного боргу до валового внутрішнього продукту впродовж економічного циклу повинно міститися на стабільному і обґрунтованому рівні; обсяг державного боргу не повинен перевищувати сорока відсотків валового внутрішнього продукту. Золоте правило вимагає в ході економічного циклу здійснювати позики з метою інвестування таких фінансових ресурсів в певний сектор економіки, тобто здійснювати капітальні видатки, а не забезпечувати поточні потреби; розмежовувати капітальні та поточні видатки.

Німеччина по рівню економічного розвитку, розмірам економічного потенціалу, часткою в загальному світовому виробництві тощо належить до

найбільш розвинених країн світу. Основи бюджетного регулювання в Німеччині, функціонування бюджетної системи було закладено у процесі бюджетного реформування, яке проводилось на початок сімдесятих років минулого століття. В рамках бюджетного реформування переглянуто та внесено зміни до Конституції країни в частині засад та принципів проведення бюджетної політики, прийнято Бюджетний кодекс. Закон про бюджетні принципи діяльності центрального уряду – федерації та місцевої влади – земель, Закон про забезпечення економічної стабільності і росту, приймається щорічний бюджетний статут, адміністративні акти. Згодом було прийнято Земельні бюджетні кодекси, які стосувались діяльності у сфері бюджетних відносин місцевих органів влади.

В основу бюджетного реформування було закладено наступні базові принципи: необхідність врахування вимог стосовно забезпечення загальної економічної рівноваги, зокрема стабільність економічного зростання, позитивне зовнішньоекономічне сальдо, стабільність ціноутворення та підтримка рівня зайнятості серед населення країни в процесі виконання центральним урядом та органами місцевої влади функцій бюджетного управління. Введено базові основи формування бюджету на довгострокову перспективу, зокрема управління бюджетом почало здійснюватися на основі п'ятирічних планів соціально-економічного розвитку країни. Ув'язано ефективність впливу на соціально-економічні процеси в державі із оптимізацією структури доходів та видатків державного бюджету.

Унормовано бюджетні взаємовідносини між центральними урядом та місцевими органами влади в частині незалежності у проведенні бюджетної політики.

Затверджено принципи бюджетної системи, зокрема: принцип цілісності та єдності бюджету, який полягає у включенні до єдиного бюджету всіх надходжень та здійсненні всіх видатків із єдиного бюджету, забороні будь-яких позабюджетних фондів; збалансованість бюджету, тобто видатки бюджету мають мати економічне обґрунтування у вигляді відповідних доходів

бюджету, здійснення покриття дефіциту бюджету здійснюється за рахунок відповідних законодавчо затверджених запозичень, до яких не відносяться запозичення для управління ліквідністю; принцип узагальненого покриття, тобто всі доходи в цілому мають покривати усі видатки, виключення можливість встановлення цільового напрямку використання коштів з певного джерела надходжень; принцип вчасності бюджету, або його затвердження до початку нового бюджетного року; принцип обмеженості бюджетного статуту виключно положеннями, що стосуються доходів і видатків бюджету; принцип щорічності, який полягає у можливості встановленні бюджету на один рік або на декілька років, однак бюджет на один рік затверджується в межах багаторічного бюджету; принцип ефективності та економічності, тобто запланований цільовий результат повинен бути досягнутий за мінімальних видатків, встановлені видатки повинні принести максимальний результат; принцип поточного року, або до бюджету поточного року включаються тільки видатки, необхідні на поточний рік; принцип валового відображення: в бюджеті повністю мають бути відображені усі доходи і видатки, окремо деталізовано, однак певні видатки не можуть бути здійснені за рахунок певних доходів, і певні доходи не можуть бути призначеними для здійснення певних видатків; принцип єдиної оцінки, або доходи повинні обліковуватися за джерелами, а видатки за їх напрямками, цілями; принцип окремого бюджетування видатків у поточному році та зобов'язань про здійснення видатків у майбутніх періодах; принцип надійності бюджету, або всі заплановані доходи та видатки мають бути реалістичними; принцип зрозумілості бюджету, або всі бюджетні показники повинні відповідати діючій системі класифікації, що дозволяє забезпечити перевірку надійності бюджету. В бюджетному кодексі закріплено функції Аудиторської палати як незалежного органу.

Понадлімітні видатки дозволяється тільки у випадку надзвичайних обставин та зі згоди федерального міністра.

Протягом наступних років відбувалось вдосконалення нормативно-

правої бази стосовно засад проведення бюджетної політики, бюджетного регулювання, управління бюджетною системою, зокрема: посилено роль та значимість аудиту бюджету; визначено процедури здійснення видатків, які перевищують встановлені бюджетом лімітні обмеження; надано більшу гнучкість бюджетним організаціям та установам в управлінні бюджетними ресурсами за умови посилення ефективності та економії витрачання таких ресурсів. Крім того, введено поняття державно-приватного партнерства при наданні суспільних або адміністративних послуг населенню, визначено концепцію проведення інвестування.

Суттєвою відмінністю регулювання бюджетної системи в Німеччині від регулювання в інших країнах є закріплення на конституційному рівні принципів бюджетної політики, що позитивним чином впливає на забезпечення стійкості бюджетної системи. В конституції країни державними фінансам, бюджетному механізму та міжбюджетним відносинам відведено один із найбільших розділів. Для змін принципів бюджетної політики необхідно вносити відповідні зміни до Конституції, що потребує більшості в парламенті та уряді земель, що доволі складно. Бюджетний процес Німеччини, який закріплено Конституцією, відображає федеративний устрій держави та складається із чотирьох етапів: складання проекту бюджету, його розгляд та затвердження парламентом; виконання бюджету; контроль за виконанням бюджету та складання звіту про його виконання. Ухваленим Законом про забезпечення економічної стабільності і росту унормовано обов'язок федерального уряду, регіонів та місцевих органів влади розробляти бюджети у відповідності до завдань та цілей економічної політики. Ухвалені в Німеччині засади стратегічного бюджетного планування вимагають здійснювати формування бюджету в контексті середньострокового фінансового плану з метою досягнення визначених стратегічних цілей бюджетної політики.

Сучасна бюджетна політика спирається на законодавчі засади, сформовані саме в сімдесяті роки двадцятого століття. Для Німеччини

характерним є достатньо висока роль держави в процесах державного регулювання суспільного розвитку. Питома вага валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через бюджет складає близько п'ятдесяти відсотків. За рахунок бюджету забезпечується фінансування традиційних сфер діяльності федерації та земель. Центральним урядом здійснюється фінансування зовнішніх відносин, військових видатків, видатків на фінансове сприяння розвитку окремих галузей і регіонів через систему субсидування, кредитування та пряме фінансування, наукових розробок, соціальні видатки, видатки на освіту, державне управління. Слід зазначити про традиційно соціальне спрямування бюджету країни, так у структурі видатків значна їх частина є видатки соціального характеру. Видатки бюджету на соціальні потреби суспільства складають близько тридцяти відсотків, із врахуванням видатків соціальних фондів - близько п'ятдесяти відсотків. Також необхідно зазначити про пріоритетність фінансування науково-дослідних розробок та освіти та тенденцію при збільшенні видатків на вказані потреби в останні роки. Із країн-членів Європейського Союзу в останні роки саме Німеччина по розмірам фінансування наукових розробок – це близько трьох відсотків валового внутрішнього продукту наблизилась до вимог та цілей нової Стратегії розвитку Європи до 2020 року «Європа – 2020», прийнятої в Лісабоні. Збільшення інвестування цієї сфери розглядається як суттєва передумова підвищення конкурентоспроможності економіки, підвищення кваліфікації нового покоління тощо.

Вагомою складовою бюджетної системи є спеціальні фонди, які по об'єму фінансових ресурсів займають друге місце після федерального бюджету. Основним є Фонд соціального страхування, який за наслідками бюджетного реформування включено до федерального бюджету. Вказаний фонд складається із низки фондів, які охоплюють окремі види страхування: тимчасова непрацездатність, на випадок безробіття, нещасного випадку.

Джерела формування доходу фонду соціального страхування по кожному страховому випадку має свої особливості та базується на розподілі



соціального навантаження між роботодавцями та працівниками. Наприклад, внески на страхування від нещасного випадку здійснюються виключно роботодавцями. Пенсійний фонд є дотаційним, державні дотації складають близько п'ятнадцяти відсотків. Основним елементом пенсійної системи є обов'язкове пенсійне страхування, яке охоплює близько вісімдесяти відсотків населення працездатного віку. До фінансової системи Німеччини включаються також низка позабюджетних фондів, які працюють на ринку фінансових послуг, однак у разі потреби отримують допомогу із бюджету країни та із бюджетів інших країн, зокрема: Компенсаційний фонд, Фонд німецького єднання.

Соціальна справедливість є визначальним фактором бюджетної політики у сфері податків в Німеччині. Достатньо вагоме податкове навантаження на протязі тривалого часу було відмінною рисою податкової системи, разом з тим вказане надавало можливість за допомогою відповідних бюджетних інструментів регулювати рівень життя населення та забезпечувати доступ до широкого спектра суспільних благ. Слід зазначити, що бюджетна політика, не змінюючи базових принципів, протягом останніх десятиліть зазнавала змін. Підвищення рівня економічного розвитку впливало на рівень ВВП, який перерозподіляється через бюджет країни.

Побудована система бюджетного регулювання довела свою продуктивність, проте певна відсутність гнучкості в нинішніх умовах негативним чином впливає на ефективність соціально-економічного розвитку. Традиційно в Німеччині роль держави в економіці висока, а економічна політика зосереджена на регулюванні загальних умов господарювання. На сьогодні країна знаходиться в фазі пошуку нової моделі бюджетного регулювання, більш адаптованої до сучасних вимог, що зумовлено необхідністю прийняття заходів стимулювання економічного розвитку та утримання рівня соціальних стандартів на прийнятному рівні.

Важливим фактором бюджетної політики Німеччини є наявність великої нормативно-правової бази в цій сфері. В країні існує декілька різновидів

бюджетів: федеральний державний, бюджети земель і бюджети громад, однак законодавчі акти розглядають усю бюджетну систему як єдине ціле. Переважна більшість правових норм відносяться до регулювання федерального державного бюджету, який складає основу усієї бюджетної системи держави і акумулює більше половини його ресурсів.

В країнах ЄС бюджетна політика має двоступінчасту структуру: загальна європейська бюджетна політика, від якої залежить планування як загального бюджету ЄС так і національні бюджети країн. Формування бюджетної політики в кожній із європейських країн-членів знаходиться під достатнім впливом загального бюджету, це стосується і країн-донорів, і країн-реципієнтів та особливості соціально-економічної моделі, що реалізується в державі. Низка країн має достатньо схожі цілі у формуванні та реалізації моделі соціально-економічного розвитку, які полягають у забезпеченні рівноправності громадян щодо доступу до освіти, медичних послуг, пенсійного забезпечення, соціального захисту найменш захищених верств населення. Інструментами реалізації такої моделі розвитку виступають зокрема безоплатні соціальні послуги, цільова соціальна політика, соціальне забезпечення, що надаються за рахунок бюджетних коштів.

Слід зазначити, що ситуація в світі та в національних країнах-членах Європейського союзу значно змінилась за останні два десятиліття. Такі фактори трансформаційних перетворень як глобалізація, інтеграція, структурна перебудова економіки, старіння населення, зміна способу життя та багато іншого, спонукає державу, та ще більше буде спонукати у майбутньому, здійснювати реформування соціальної сфери. Поряд з тим, незмінними залишаються наміри в країнах-членах ЄС поєднувати економічне зростання із соціальною справедливістю.

Достатньо високі соціальні стандарти та відповідні зобов'язання безпосередньо впливають на частку ВВП, що перерозподіляється через бюджет країни. Нині у бюджетах більшості розвинутих країн зосереджено близько половини всього національного валового внутрішнього продукту, все

більше фінансових ресурсів розподіляється саме через бюджет та соціальні фонди.

В країнах існують різні системи національних економік та відповідно державного регулювання, зокрема регулювання бюджетної сфери. У кожній із країн їх формування, функціонування та розвиток відбуваються під впливом конкретних історичних, соціокультурних, кліматичних та інших умов. Основними моделями господарських систем національної економіки є американська, японська, шведська та німецька. Американська модель господарських систем виходить із заохочення і розвитку підприємницької активності; у її структурі існує чітка диспропорція між найбільш багатого і бідною частиною населення; рівняння рівня доходів не ставиться головною метою держави, а ставка робиться на особисту економічну активність господарюючих суб'єктів. Японська модель виходить з великої відмінності між зростанням продуктивності праці і рівнем оплати праці, що дозволяє зробити товари, які виробляються національними виробниками, конкурентоздатними на світовому ринку за рахунок низької ціни; така модель господарських систем можлива тільки при специфічних культурних, релігійних і психологічних особливостях населення, які є, наприклад, в Японії. Шведська модель виходить з активної соціальної політики, що проводиться державою, метою якої є зниження різниці в рівні життя населення; для цього використовується податкова система, що дозволяє ефективно перерозподіляти ресурси усередині економіки. Німецька модель базується на досягненні стійкого економічного розвитку за рахунок поєднання усіх форм господарської діяльності держава проводить активну соціальну політику, а акцент робиться на розвитку дрібного підприємництва.

Економіка більшості країн пострадянського простору знаходиться в проміжному стані, який не дозволяє віднести їх ні до одного типу господарської системи. Одночасне поєднання елементів усіх типів робить її економіку перехідною, такою, що знаходиться у стадії становлення.

Сучасний досвід країн із трансформаційною економікою, щодо напрямів

бюджетної стратегії ґрунтується на необхідності здійснення довгострокового бюджетного прогнозування під час підготовки щорічного бюджету. Більшість країн, що використовують довгострокове прогнозування, ставлять завдання інтегрувати коротко-, середньо- і довгострокове бюджетне планування. Основні параметри податкової, бюджетної і боргової політики, що включаються до короткострокових бюджетів, повинні базуватися на орієнтирах, вироблених у рамках довгострокового планування. У свою чергу, довгострокові плани повинні регулярно актуалізуватися з урахуванням фактичних умов розвитку економіки, можливого уточнення пріоритетних завдань з врахуванням змін зовнішнього середовища. Проведене узагальнення та систематизація досвіду здійснення бюджетного регулювання у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою, у тому числі розробки та реалізації бюджетної політики, формування доходів, видатків бюджету сприятиме посиленню ефективності бюджетного механізму, дієвості та прозорості бюджетного процесу.

Програмно-цільове бюджетування має різні моделі, оскільки форми його реалізації зумовлено історично сформованими соціально-економічними особливостями розвитку кожної держави. Крім цього, підходи до застосування програмо-цільового методу знаходяться у процесі постійних змін та вдосконалення, до того ж більшість країн почали впроваджувати нові підходи лише протягом останніх десяти років. Першими країнами, які почали застосовувати програмо-цільовий метод є Сполучені Штати Америки, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія і Швеція.

У Польщі бюджетна система складається з державного бюджету та бюджетів органів місцевого самоврядування (воєводств, повітів, гмін).

Державний бюджет розробляється міністерством фінансів, попередньо розглядається урядом (радою міністрів), згодом передається у парламент і ухвалюється у формі закону. Місцеві бюджети ухвалюються постановами органів місцевого самоврядування. Бюджетний рік триває з 1 січня по 31 грудня. Основні обсяги доходів державного бюджету формуються за рахунок

державних податків і зборів, основні статті видатків – за рахунок фінансування соціальних програм, державного управління, податкового фінансування місцевих бюджетів (міжбюджетні трансферти). При проектуванні видаткової частини бюджету Польщі враховуються вимоги нормативних актів щодо конкретних нормативів видатків за різними статтями. Законом визначено, що обсяг загального резерву у бюджеті Польщі не може перевищувати 0,2% від загального обсягу витрат.

Аналіз системи бюджетного регулювання країн світу засвідчує, що вдосконалення бюджетного регулювання на середньо- та довгострокову перспективу повинно відбуватись із врахуванням, зокрема наступних засад: перетворення бюджетного механізму на ефективний інструмент соціально-економічної стратегії; трансформації бюджетних фінансових ресурсів у чинник соціально-орієнтованого економічного зростання; узгодження бюджетно-податкової політики із державними завданнями стратегічного розвитку; оптимізація податкового навантаження, запровадження податкових стимулів розвитку економічної діяльності, нагромадження капіталу; удосконалення системи управління державних фінансів з урахуванням необхідності посилення їх стійкості та збалансованості; необхідності посилення рівня соціальних стандартів, підвищення рівня внутрішнього споживання, як одного із факторів стимулювання внутрішньо економічної діяльності країни.

Державна політика у сфері бюджетного регулювання у зарубіжних країнах здійснюється із врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни, її адміністративно-територіальних одиниць, важливості перетворення бюджетного механізму на дієвий інструмент економічного зростання, узгодження бюджетно-податкової політики із основними завданнями стратегічного розвитку економіки.

Посилення якісного рівня вітчизняної бюджетної політики з врахуванням відповідного світового досвіду сприятиме дієвим інституційним перетворенням суспільного розвитку. На етапі ринкової трансформації

економіки необхідне, з одного боку, переосмислення системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку суспільств, та відповідних у зв'язку із зазначеним питань парадигм, поглядів та знань, що склалися в країнах з розвинутою ринковою економікою стосовно можливості їх застосування в країнах орієнтованих на ринкову економіку, з іншого – здійснення поглибленого аналізу тенденцій бюджетного процесу в Україні та його впливу на економічний розвиток держави. Зазначене дасть змогу поглибити розуміння сутності бюджету як економічної категорії та бюджетної системи як важливого регулятора економічних процесів і надасть можливість приймати оптимальні рішення стосовно розвитку фінансово-бюджетних відносин в Україні [50].

Програмно-цільовий метод є одним із основних методів управління державними коштами у середньостроковій перспективі, і спрямований на розробку бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

Використовуючи даний метод бюджетного планування, державні фінансові інститути здійснюють формування показників бюджету на довго- і середньостроковий період з метою досягнення цілей, визначених відповідно до стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку країни.

Зазначений підхід до планування бюджету сприятиме реалізації сукупності заходів, спрямованих на підвищення ефективності та результативності бюджетних асигнувань, забезпечить достатній рівень прозорості прийняття рішень у сфері державного фінансового регулювання. У системі заходів, спрямованих на успішну реалізацію економічних і соціальних завдань важливе місце займає бюджетне планування, що є підґрунтям для здійснення фінансової політики країни. Бюджетне планування охоплює систему заходів, які проводить держава щодо планування і використання централізованого фонду грошових коштів. Застосування програмно-цільового методу сприятиме переходу від практики використання бюджетних коштів до планування та оцінки кінцевих результатів, підвищенню відповідальності виконання бюджетних програм [40].

## Висновки за розділом 1

Дослідивши теоретичні засади бюджетного планування як складової реформи децентралізації влади можемо зробити такі висновки та узагальнення:

1. Подальший розвиток системи планування та виконання бюджетів, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення бюджетного процесу щодо запровадження середньострокового планування, посилення спрямованості бюджетного планування на кінцеві результати та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

2. Основною метою системи бюджетного планування є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни. Обґрунтовано, що бюджетне планування є вагомим складовою бюджетної політики суспільного розвитку, що ґрунтується на сукупності фінансово-економічних взаємовідносин та полягає у використанні бюджетної архітекτονіки, яка визначається оптимальними співвідношеннями структури дохідної та видаткової частини бюджету з врахуванням динаміки економічної циклічності.

3. Встановлено, що сучасний досвід країн із трансформаційною економікою, щодо напрямів бюджетної стратегії ґрунтується на необхідності здійснення довгострокового бюджетного прогнозування під час підготовки щорічного бюджету. Більшість країн, що використовують довгострокове прогнозування, ставлять завдання інтегрувати коротко-, середньо- і довгострокове бюджетне планування. Основні параметри податкової, бюджетної і боргової політики, що включаються до короткострокових бюджетів, повинні базуватися на орієнтирах, вироблених у рамках довгострокового планування. У свою чергу, дострокові плани повинні

регулярно актуалізуватися з урахуванням фактичних умов розвитку економіки, можливого уточнення пріоритетних завдань та змін зовнішнього середовища.

4. Доведено, що на етапі ринкової трансформації економіки необхідне, з одного боку, переосмислення системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку суспільств, та відповідних у зв'язку із зазначеним питанням парадигм, поглядів та знань, що склалися в країнах з розвинутою ринковою економікою стосовно можливості їх застосування в країнах орієнтованих на ринкову економіку, з іншого – здійснення поглибленого аналізу тенденцій бюджетного процесу в Україні та його впливу на економічний розвиток держави.

5. Державна політика у сфері бюджетного планування у зарубіжних країнах здійснюється із врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни, її адміністративно-територіальних одиниць, важливості перетворення бюджетного механізму на дієвий інструмент економічного зростання, узгодження бюджетно-податкової політики із основними завданнями стратегічного розвитку економіки. У країнах із розвинутою економікою відбувається удосконалення інституційних засад бюджетного процесу, у тому числі посилення взаємозв'язку річного і перспективного бюджетного планування, застосування сучасних методів управління бюджетними ресурсами, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, подальший розвиток програмно-цільового методу планування видатків бюджету, системи державного фінансового контролю, підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів.



## РОЗДІЛ 2

### ДІАГНОСТИКА СИСТЕМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

#### 2.1 Аналіз державного та місцевих бюджетів в Україні

Стан бюджету держави відображає економічне та соціальне становище країни, без нього неможливе існування державності. Кожна країна зацікавлена в нарощуванні бюджетного потенціалу, адже це дає можливість їй в повному обсязі виконувати свої функції та покращити рівень життя населення. Але на практиці більшість країн стикається з проблемами нестачі грошових коштів у бюджеті (дефіцит бюджету) і пошуками їх залучення.

Згідно даних Держстату України [109], починаючи з 1990-х років в Україні постійно спостерігався брак грошових коштів у бюджеті (за винятком 2000 р. та 2002 р.), а за останні роки це питання дуже гостро постало перед урядом. Нестабільність та незбалансованість бюджету свідчить про необхідність вибору раціональних методів подолання дефіциту бюджету.

Стан державного бюджету країни впливає на рівень економічного і соціального добробуту держави. Згідно Бюджетного кодексу України визначено три різновиди стану державного бюджету: баланс доходів і видатків, перевищення доходів над видатками (профіцит бюджету) та перевищення видатків над доходами (дефіцит бюджету).

Бюджетний дефіцит є найбільш поширеним явищем серед країн світу. Він значною мірою несе негативні наслідки. Сформовані певні теоретичні погляди про існування такого розміру дефіциту, який не завдає шкоди економіці, а саме – розмір дефіциту державного бюджету не може перевищувати сумарний обсяг бюджетних інвестицій і витрат на обслуговування державного боргу. Згідно з «Пактом про стабільність і зростання» граничні межі бюджетного дефіциту дорівнюють 3 % від ВВП країни, але цей показник є умовним. В дійсності, максимальний допустимий розмір дефіциту від ВВП може збільшуватись. Прикладом є Україна, якій

надання кредитів МВФ здійснювалось у 2010 р. та 2014 р. при бюджетному дефіциті у розмірі 4–6 % до ВВП [109]. В таких випадках існує небезпека виникнення хронічного дефіциту, подолання якого з кожним роком ускладнюється.

Існує і позитивний вплив перевищення видатків над доходами, але тільки тимчасовий. Деякі країни навмисно приймають бюджет з дефіцитом, щоб стимулювати розвиток економіки, в країні відбувається пошук більш обґрунтованого розподілу видатків бюджету, перегляд і вдосконалення законодавчої бази. Але негативних наслідків прийняття дефіцитного бюджету значно більше. Одним із основних є інфляція, що гальмує виробничі процеси. Як наслідок – розмір ВВП та ВВП країни знижується, знецінюється національна валюта та зменшується кругообіг грошових коштів. Це призводить до економічних криз в країні.

Україна відчуває постійний брак коштів внаслідок дефіциту бюджету вже довгий проміжок часу. На рис. 2.1 представлена динаміка зміни рівня дефіциту бюджету України з 2004 р. по 2018 р. Для дослідження цієї ситуації за базовий рік був обраний 2004 р., тому що саме в цей період національна валюта була визначена.

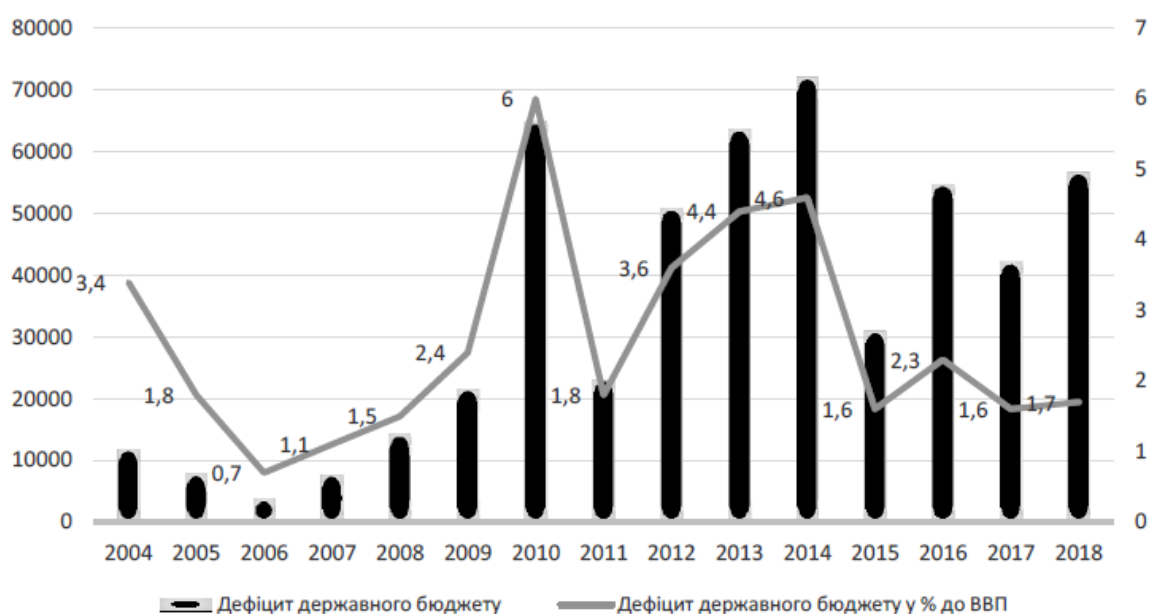


Рисунок 2.1 – Динаміка фактичного дефіциту державного бюджету України за 2004-2018 рр, млн. грн. [109]

Результати дослідження дозволяють визначити стрімке зростання дефіциту бюджету. Починаючи з 2010 р., в порівнянні з 2009 р., він збільшився на 66,67 %; у 2011 р. відбулось зниження абсолютного розміру дефіциту на 64,44 %, але вже в 2012–2014 рр. рівень дефіциту почав зростати і в 2014 р. в порівнянні з 2011 р. збільшився на 67,99 %. В 2015 р. дефіцит знизився на 58% в порівнянні з 2014 р., але в 2016 р. він знову зріс на 43,5%.

В 2017 році він знизився – на 31.01.2018 р. він склав 56 652 млн. грн., що на 25,7 % більше ніж у попередній рік. Проаналізувавши динаміку фактичного дефіциту державного бюджету, можемо спостерігати постійні коливання обсягу бюджетного дефіциту у бюджеті України. Для більш поглибленого аналізу сучасного стану бюджету розглянуто щомісячну динаміку фактичного дефіциту державного бюджету України за 2017 р. (рис. 2.2).

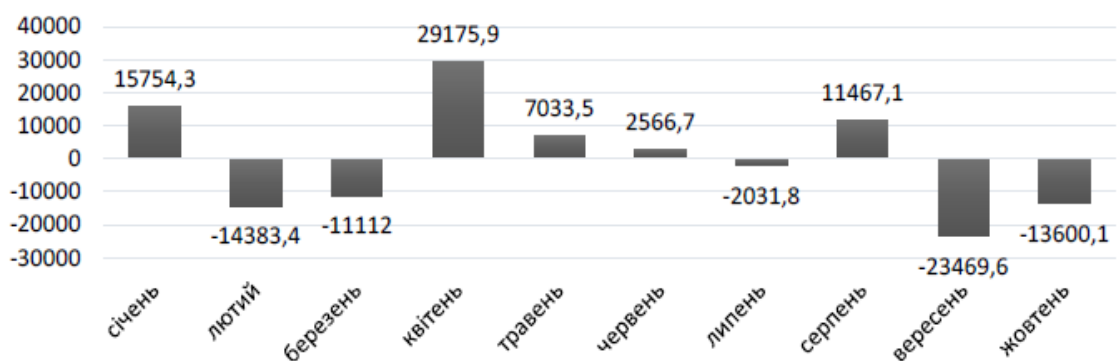


Рисунок 2.2 – Щомісячна динаміка фактичного дефіциту державного бюджету України в 2017 р. [109]

Станом на 01.03.2017 р. дефіцит бюджету склав 14 383,4 млн. грн., на 01.04.2017 р. він знизився на 3 271,4 млн. грн., або на 22,7 % в порівнянні з попереднім місяцем. В період з 01.05-01.07.2017 р. в державі спостерігалось перевищення доходів над видатками, але в липні місяці знов спостерігався дефіцит у розмірі в 2 031,8 млн. грн. В серпні місяці бюджет був у профіциті розміром 11467,1 млн. грн. Починаючи з 01.09.2017 р. по 01.10.2017 р. бюджет знов зазнав дефіциту і станом на 01.11.2017 обсяг дефіциту дорівнював 13600,1 млн. грн.

Щоб уникнути таких розбіжностей надходжень і видатків у бюджеті,

кожна країна мусить з'ясовувати причини їх виникнення та методи подолання. Нераціональний розподіл отриманих коштів є головною причиною утворення дефіциту. Другорядними причинами можуть виступати: планування бюджету з дефіцитом, щоб стимулювати розвиток економіки; хронічний бюджетний дефіцит, подолання якого вже потребує залучення великих грошових коштів; надзвичайні події (війна, аварії, природні катастрофи); політична нестабільність в країні, яка призводить до падіння ВВП; відсутність достатніх резервних фондів у країні; старіння, міграція нації; корупція в державній структурі; не кваліфікованість або низький рівень знань працівників державної служби; фінансування економічної діяльності на перспективу.

Серед основних причини перевищення видатків над доходами також виділяють: неефективний механізм оподаткування суб'єктів господарювання, посилення фіскальної функції податкової системи; неупорядковану систему соціальних та економічних пільг; низьку якість бюджетного планування; нераціональну структуру бюджетних витрат; значний обсяг тіньової економічної діяльності; недосконалість і часту зміну фінансового законодавства тощо.

Аналізуючи наведені причини для України, можна виокремити політичні, військові та економічні чинники. Але в найближчий час їх буде важко усунути, так як дефіцит бюджету вже довгі роки знаходиться в хронічному становищі та країна перебуває у нестабільному політичному стані з проведенням АТО.

Проте для того, щоб знизити існуючий дисбаланс, наша країна має можливість залучати кошти до бюджету від: державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень; приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) щодо державного бюджету; повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження, внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; вільного залишку бюджетних коштів.

Однак цих грошей не вистачає бюджетові для виконання своїх функцій. Це потребує від уряду країни проводити заходи з вирішення наступних завдань: вдосконалення контролю за використанням коштів державного та місцевих бюджетів; збільшення дохідної частини бюджету при запровадженні виваженої податкової політики; створення платникам податків сприятливих умов для розвитку своєї діяльності; скорочення видатків (капітальних); здійснення внутрішніх і зовнішніх позик.

Україна для подолання дефіциту бюджету найбільшу увагу приділяє використанню кредитного методу. Ознакою цього метода виступають операції з залучення коштів бюджету України на умовах повернення, платності та строковості, внаслідок чого виникають зобов'язання країни перед кредиторами. Внутрішніх запозичень країни не вистачає для покриття дефіциту бюджету, тому Україна змушена звертатися до міжнародних кредиторів.

Основними зовнішніми кредиторами України є такі міжнародні фінансові інститути, як Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз та Світовий банк. В табл. 2.1 показано загальний розмір кредитних ресурсів, які отримала Україна за роки незалежності.

Таблиця 2.1 – Загальний розмір наданих кредитів Україні за 1990–2017 рр. [109]

Кредитор	Розмір наданих кредитів
МВФ	29,5 млрд. дол. США
ЄС	12 млрд. євро
Світовий банк	11,9 млрд. дол. США

Залучення й використання кредиту призводять до формування державного боргу в Україні (сума позик, узятих державними органами і ще не повернутих кредиторам), що виступає фактором стримування розвитку економіки та зниження інвестиційної привабливості. А наявність державного боргу спричиняє збільшення бюджетних видатків на погашення процентів за

його користування. Це породжує боргову спіраль, а саме – бюджетний дефіцит через державний борг утворює ще більш значний за обсягом бюджетний дефіцит.

В Україні 64 % державного боргу складають гроші іноземних кредиторів і 36 % – гроші українців, які позичили державі. На рис. 2.3 представлена динаміка Державного внутрішнього і зовнішнього боргу України у період з 2004 р. по 2017 р.

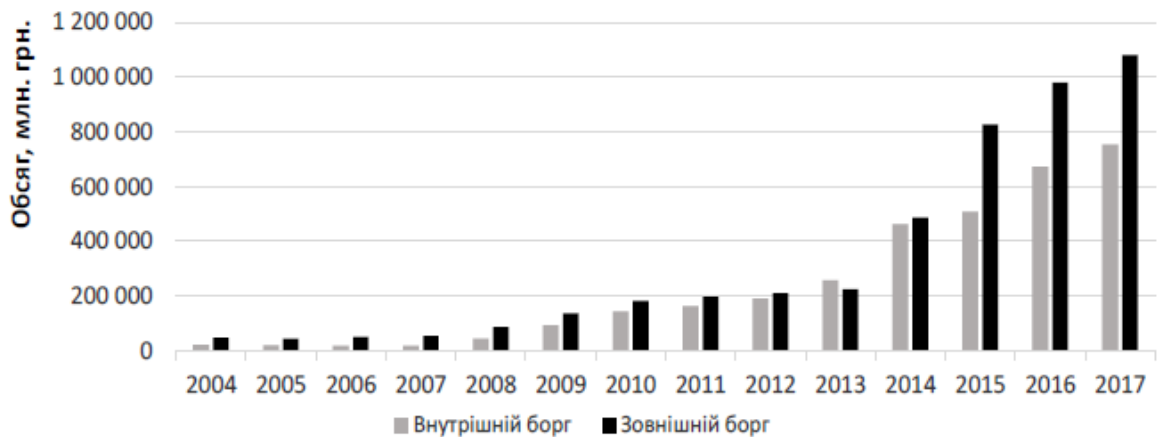


Рисунок 2.3 – Динаміка державного боргу за 2004 – 2017 рр. [109]

Аналізуючи фактичні дані, спостерігаємо стрімке зростання як внутрішнього, так і зовнішнього боргу України у період з 2014 р. по 2017 р. Загальний державний борг України на 31.12.2017 р. складає 2141674 млн. грн., що на 211915 млн. грн. (або на 10 %) більше ніж в 2016 р. Протягом всього досліджуваного періоду як абсолютний розмір, так і питома вага зовнішнього боргу перевищує відповідні показники внутрішнього боргу.

Наслідками такого положення є погіршення економічного становища країни, перерозподіл доходів між різними верствами населення та відтік національного капіталу за кордон.

Згідно з даними вітчизняних та іноземних досліджень економічно безпечний рівень державного і гарантованого державою боргу для України наразі становить близько 35 % від ВВП. На рис. 2.3 наведена динаміка сукупного державного боргу та ВВП України з 2009 р. по 2017 р.

На графіку видно, що зі зростанням рівня ВВП країни, відбувається

стрімке збільшення Державного боргу, особливо це помітно в 2013–2014 рр. і його зростання з кожним роком продовжується. Державний борг України у 2017 р. у відсотках до ВВП склав 82,9 %, а це на 47,9 % перевищило безпечний рівень державного і гарантованого державою боргу України [109].

Отже, Україна постійно відчуває нестачу коштів. Основними причинами виникнення значного дисбалансу доходів і видатків у бюджеті є нераціональне використання бюджетних коштів, економічна нестабільність, проведення військових дій на території країни, наявність певних вад у законодавчій базі, зростання державного боргу.

Подолання бюджетного дефіциту та зменшення державного боргу України є вкрай важливим питанням для нашої країни. Його раціональне та своєчасне вирішення є запорукою фінансової стійкості держави, яка суттєво залежить від збалансованості бюджетного дефіциту та рівня життя громадян.

Проведені дослідження та наведені нижче дані дозволяють стверджувати про надмірну централізацію державних фінансів (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 рр.

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансферті в, %	Частка у доходах Зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
			без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів	без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів
2008	X	X	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	96,0	96,2	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	113,4	128,9	25,9	50,6	7,4	14,2
2011	107,6	120,3	21,7	45,5	6,6	13,4
2012	116,4	131,2	22,6	50,5	7,1	15,4
2013	104,4	93,0	22,7	49,9	6,9	14,5
2014	96,1	112,8	22,1	50,8	7,3	14,7
2015	119,2	133,2	18,5	45,2	6,1	14,9
2016	141,6	112,3	21,8	46,8	7,1	15,3
2017	134,5	139,5	22,6	49,4	7,7	16,8
2018	114,8	109,6	22,2	47,5	7,4	15,8

Джерело: складено на основі [109].

Так, за 2001-2016 рр. спостерігалася стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в доходах зведеного бюджету – з 29,1 % у 2001 році до 18,5 % у 2016 році. Звісно, що таке стрімке скорочення (майже у 2 рази) продукує зниження фінансової автономії місцевих бюджетів, послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями БК та пошуку потенційних джерел доходів на основі розвитку власних територій. В цьому контексті варто акцентувати увагу на ще один момент, який кидається в очі: розрив між доходами з трансфертами та без урахування трансфертів - починаючи з 2009 року становить більше, ніж 2 рази. Зазначене свідчить про зростання ролі міжбюджетних трансфертів як при формуванні доходів місцевих бюджетів, так і при перерозподілі ВВП. Дані табл. 2.2 підтверджують та свідчать, що починаючи з 2017 року намітилися позитивні тенденції, а отже фінансова децентралізація сприяє нарощуванню власного ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Проте покращення значень показників доходів місцевих бюджетів за рахунок офіційних трансфертів, частка яких за період аналізу зросла з 44,2 % у 2008 р. до 53,1 % у 2018 р., вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні. Така модель бюджетної системи продукує можливості для маніпулювання бюджетними ресурсами та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів, кінцевою метою якої є розширення джерел доходів місцевих бюджетів й скорочення їх трансфертної залежності від державного бюджету.

По-друге, незважаючи на вищезазначене, варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

- перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило,



наприклад, у 2018 році отримати 9 млрд. грн. або 3,4 % доходів без урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд. грн. або 0,1 % відповідно;

- запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд. грн. або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;

- збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2017 року включно. Проте у 2018 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд. грн. (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд. грн. можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами.

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів без урахування офіційних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліпшило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

Окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів. Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів (табл. 2.3).

Сьогодні суттєвого значення набувають трансфери цільового характеру

– субвенції. Фактично освітня, медична субвенція та субвенція на підготовку робочих кадрів – це обсяг міжбюджетних трансфертів, що виконують роль вирівнювання, проте мають цільовий характер застосування. Варто зауважити, що згідно з європейськими стандартами для забезпечення територіальної (регіональної) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги частка дотацій у структурі трансфертів повинна перевищувати частку субвенцій. При цьому вітчизняна бюджетна статистика до 2015 року також свідчила про переважання питомої ваги дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 2.3 – Показники, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 рр.

Показники	Роки										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місцеві податки і збори у % до доходів місцевих бюджетів	1,1	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9	23,1
Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів	42,9	47,0	48,8	52,2	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1
Субвенції у % до міжбюджетних трансфертів	48,5	42,1	38,4	38,3	37,7	42,0	38,3	91,4	96,5	91,9	91,6
Дотації у % до міжбюджетних трансфертів	51,5	57,9	61,6	61,7	62,3	58,0	61,7	8,6	3,5	8,1	8,4
Доходи бюджету розвитку у % до доходів місцевих бюджетів	12,5	5,7	4,7	15,4	14,0	12,5	10,9	19,3	27,5	23,2	н/д

Джерело: складено на основі [109]

Проте на сьогодні, за результатами проведеного реформування, відповідний показник складає лише 8,4 % порівняно із 49,9 % – середнім показником дотацій вирівнювання за 2008-2014 роки. Натомість частка трансфертів цільового характеру в середньому за 2015- 2018 роки становить 92,9 %. Отже, призначення сьогодні діючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей

територій, а у вирівнюванні можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням. При цьому, негативним її моментом є перевага поточних, а не капітальних трансфертів, оскільки співвідношення міжбюджетних трансфертів, що направлені до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів становить в середньому за період дослідження 95,4 : 4,6.

Оцінюючи показники, що характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, відмітимо підвищення частки доходів бюджетів розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури за 2014 – 2018 рр.

млрд. грн.

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	0,50	0,80	3,30	6,20	5,00
Обсяг державної підтримки через Державний фонд регіонального розвитку	x	2,90	3,00	3,50	6,00
Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	X	x	1,00	1,50	1,90
Кошти Європейського Союзу на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	0,50
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	X	x	x	4,00	5,00
Кошти на будівництво футбольних полів	X	x	x	0,27	0,37
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	1,1
Субвенція на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	X	x	x	x	11,50

Джерело: складено на основі [109]

Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування. Удосконалення процесів формування та використання коштів бюджетів розвитку в Україні за період аналізу пройшло в два етапи: 2011 рік – джерела доходів бюджетів розвитку поповнилися за рахунок єдиного податку, який відігравав домінуючу роль у відповідних доходах територіальних громад, оскільки його частка в середньому складала 66,6 %; 2015 рік – з переліку джерел надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету було вилучено єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а різке зростання відповідних бюджетних ресурсів з 2015 р. відбулося завдяки передачі значної суми коштів із загального фонду місцевого бюджету.

Така ситуація покращила фінансування житлово-комунальної сфери (на ці потреби раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає), фінансування капітальних видатків у сфері освіти, а також сприяла виділенню значних бюджетних коштів на внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди комунальних підприємств та організацій.

Також варто відмітити, що в результаті застосування з 2015 року нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів, пріоритетним є розвиток об'єднаних територіальних громад і розбудова їх інфраструктури.

Розширення фінансування регіональних програм відповідно до запроваджених у країні реформ слугує соціально-економічного розвитку територіальних громад, проте вагома участь субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та не сприяє повному позбавленню їх фінансової залежності від цільової державної підтримки забезпечення видатків розвитку. У контексті вищезазначеного відмітимо, що оцінка показників структури видатків місцевих бюджетів також підтвердила тенденцію до збільшення з 2015 року

можливостей забезпечення соціально-економічного розвитку територій, оскільки частка капітальних видатків зросла у 2,5 рази.

Проте, основним чином кошти місцевих бюджетів були направлені на фінансування поточних видатків, що обумовлено соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та постійним зростанням обсягу переданих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Варто зазначити, що в цілому частка видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу впродовж 2008-2018 років у середньому складає 80,5 %. Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства. Проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг конче необхідним є переважання не споживацьких потреб у фінансуванні видатків соціального напрямку (оплата комунальних послуг та виплата заробітної плати працівникам відповідних закладів), а формування саме соціальних видатків інвестиційного характеру.

За цих умов на увагу заслуговує також факт структурних змін у видатках соціально-культурної сфери. Зокрема, за період аналізу спостерігаємо суттєве зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 7,18 %) при зменшенні видатків на освіту (на 2 %) та на охорону здоров'я (на 4,34 %). Тож погоджуємося з науковцями, які вважають, що такі тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки. Оскільки, з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення є позитивним моментом, з іншого – постійне зростання соціальних витрат, а отже нарощення внутрішнього попиту, при посиленні інфляційного тиску, спричиняє додаткове навантаження на місцеві бюджети та обмежує їх фінансові можливості щодо формування видатків розвитку.

Одним із важливих аспектів, що пов'язаний з процесом реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, є формування фінансово спроможних територіальних громад. Тож позитивним наслідком реформування бюджетної системи України є зменшення кількості дотаційних

місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3 %, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів-донорів зросла відповідно з 3,7 % до 16,2 %. Також варто відмітити, що за 2015-2018 рр. до 11,5 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими.

Вищезазначене свідчить, що органи місцевого самоврядування поступово стають фінансово спроможними, а отже можуть працювати на власний розвиток. Разом з тим, попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків. Таким чином, враховуючи особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, на сьогоднішній день, є неможливим. Органам місцевого самоврядування необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку адміністративно-територіальних одиниць задля нарощування бюджетних можливостей шляхом пошуку резервів та використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів.

## 2.2 Формування доходів бюджету в системі бюджетного планування

Бюджетна політика у сфері державних доходів – це цілеспрямована діяльність держави, що полягає у розробці правового регламентування стягування та відповідальності за дотримання фіскального законодавства, організації формування бюджетного фонду з метою ефективного досягнення встановлених показників соціально-економічного розвитку країни. Для створення в державі сприятливих соціально-економічних умов бюджетна

політика держави у сфері формування доходів повинна бути гнучкою, оптимально пов'язувати та збалансовано враховувати інтереси держави, платників податків, представників державного апарату та громадян.

Серед аспектів, що визначають підходи до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики виділяють цілісність розвитку економіки та стійкість бюджетної системи. Серед факторів макроекономічної стійкості виділяють – розуміння сутності, змісту та механізму реалізації бюджетної політики забезпечують ефективність виконань завдань, що стоять перед державою.

Згідно зі статтею 2 Бюджетного кодексу України доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Доходи бюджету відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Податковими надходженнями визначаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Неподатковими надходженнями визначаються доходи від власності та підприємницької діяльності; інші неподаткові надходження. Трансферти є кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Економічне зростання країни забезпечується збалансованим фінансовим регулюванням, вагомою складовою чого є бюджет. Обсяг і порядок утворення основного централізованого державного грошового фонду в сукупності з напрямками і методами використання цих коштів створюють умови для виконання органами влади управлінських функцій, що суттєво впливає на досягнення цілей системи бюджетного регулювання, яка реалізується через

складові механізму бюджетної політики. Адаптивний механізм бюджетної політики спрямований на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища.

Система середньострокового бюджетного планування – одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю фінансово-бюджетних, соціально-економічних складових та відповідних взаємозв'язків, у тому числі дохідна, видаткова частини бюджету, дефіцит бюджету, внутрішній борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, внутрішнє та зовнішнє економічні середовища.

Бюджетний процес є об'єктом державного регулювання, що забезпечує узгоджене функціонування всіх складових бюджетної системи.

Бюджетна стратегія, дієвість форм і методів управління державними фінансами формують відповідну дохідну частину бюджету. Від ступеня оптимізації обсягів і структури доходів та видатків бюджету залежить рівень економічного зростання країни. Економічна природа бюджетного регулювання як процесу полягає у сукупності взаємовідносин економічних, правових, інституційних бюджетних компонентів, пов'язаних з визначенням основних напрямів та пріоритетів бюджетної політики, плануванням та прогнозуванням бюджетних показників, формуванням та виконанням бюджету, здійсненню контролю за використанням бюджетних коштів.

Інвестиційно-інноваційна модель розвитку економіки, що забезпечує стимулювання соціально-економічного стану країни, має підтримуватися створенням умов планомірної та ефективної бюджетної політики. Зважаючи на недостатньо потужне інституційне забезпечення бюджетної системи, необхідно впровадити сучасні системи бюджетного регулювання, що надасть можливість посилити стимулюючу функцію державних фінансів. Бюджетна політика забезпечуватиме створення сприятливих умов для збільшення обсягів виробництва відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку та структурно-інституційних перетворень, стимулювання соціальної розбудови країни, підвищення якісного рівня життя населення одночасно з



посиленням рівня збалансованості системи бюджетного регулювання. Інститут бюджетного регулювання має ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визнають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу.

Вагомими елементами бюджетної політики у сфері державних доходів є формування достатньої кількості доходів для забезпечення сталого фінансування захищених видатків бюджету у довго- та короткостроковій перспективах; запровадження ефективних інструментів контролю дотримання фінансової дисципліни розпорядниками бюджетних коштів; визначення та спрямування доходів бюджету на фінансування розвитку країни за реальну та обґрунтовану визначеними пріоритетними напрямками; збільшення частки доходів бюджету, які спрямовуються на фінансування соціальних видатків.

Важливим у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики є питання формування доходної частини бюджету усіх рівнів. Доходи бюджету визначають напрями використання накопичень, що утворюються у процесі економічної діяльності, регулюють попит, структуру обсягів виробленої продукції та кінцевого споживання. Податкова політика є важливою частиною бюджетної політики, оскільки саме податки є основною складовою доходів бюджету, прямо та опосередковано здійснюють вплив на суспільний розвиток. Податкова система має бути прозорою, що передбачає простоту механізмів сплати податків, виконання необхідних зобов'язань платниками.

Фінансова політика у сфері формування доходної частини бюджету є адаптивним механізмом суспільного розвитку та відповідно трансформується з урахуванням структурних змін державного управління та тенденцій соціально-економічних перетворень. Податкова політика, у достатній мірі, впливає на обсяги та структуру доходної частини зведеного бюджету і відображає ступінь розвитку економічних процесів.

Податкова політика спрямована на забезпечення достатнього рівня доходів бюджету шляхом встановлення оптимального показника

оподаткування та стимулювання економічного зростання. У процесі розробки та реалізації податкової політики важливим та необхідним є врахування та взаємоузгодження цілей, завдань бюджетної політики, що позитивно впливатиме на економічний розвиток суспільства.

Державний бюджет на 2018 рік передбачав надходження у розмірі 917,9 млрд. грн., з яких 759,9 млрд. грн. (82,8%) становлять лише податкові надходження, і тільки 158 млрд. грн. (17,2%) – це надходження з інших джерел, таких як доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності та інші неподаткові надходження. У той ж час видатки державного бюджету складають 991,7 млрд. грн., тобто дефіцит бюджету складає 72,8 млрд. грн. У 2018 році надходження до держбюджету планувалося у розмірі 771,3 млрд. грн., з яких 630,1 млрд. грн. (81,7%) – це податкові надходження, а видатки держбюджету – 768 млрд. грн., що як завжди призвело до дефіциту державного бюджету. Фактично податкові надходження до державного бюджету у 2018 році склали 1016789 млн. грн. (табл. 2.5). Практично 82 % доходів бюджету формують податкові надходження.

Таблиця 2.5 – Джерела формування дохідної частини державного бюджету за 2018 рік [109]

Показник, млн. грн.	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Зведений бюджет
Податкові надходження	201550	627154	828159
Неподаткові надходження	25969	128402	154371
Інше	2517	31741	34259
Всього	229491	787297	1016789

За оперативними даними у січні – грудні 2017 року до зведеного бюджету надійшло (сальдо) 841,1 млрд. грн. податків та зборів. Це на 177,0 млрд. грн., або на 26,7 відсотків, більше показника 2016 року. До державного бюджету протягом 2017 року забезпечено 651,6 млрд. грн., до місцевих бюджетів – 189,5 млрд. гривень. Збір коштів до зведеного бюджету у 2017 році склав 961,1 млрд. грн., що на 202,7 млрд. грн., або на 26,7 відсотків,

більше 2016 року, у т. ч. до державного бюджету – 771,6 млрд. гривень. Державна фіскальна служба повідомляє про те, що виконано на 100,6 відсотків індикативні показники Міністерства фінансів України, у повному обсязі виконано завдання Міністерства фінансів України з податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, податку на прибуток підприємств, ввізного мита, екологічного податку тощо. Найбільшу питому вагу в загальній сумі податкових надходжень до державного бюджету складають надходження з ПДВ за мінусом податкового відшкодування (рис. 2.4).

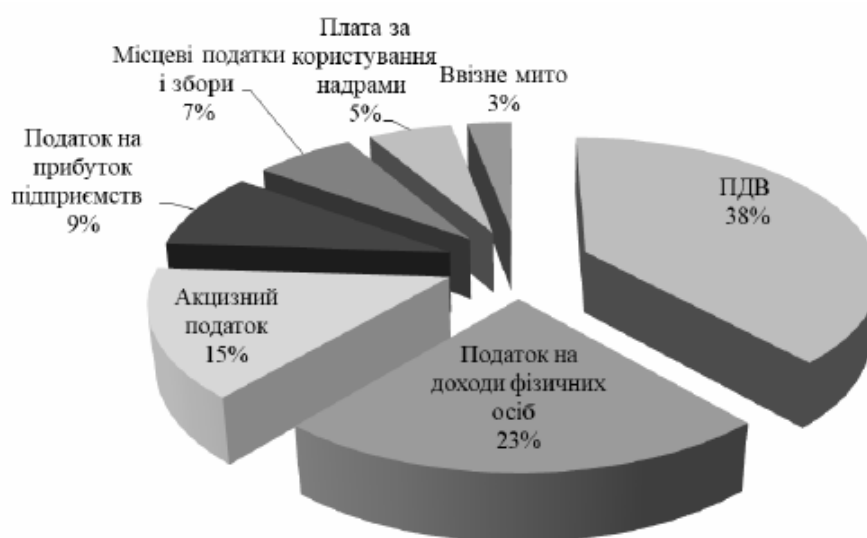


Рисунок 2.4 – Структура податкових надходжень у 2018 році [109]

Основна мета системи прогнозування бюджетних надходжень, яка ґрунтується на сукупності фінансово-економічних відносин у сфері формування доходної частини бюджету полягає у реалізації збалансованої бюджетно-податкової політики країни. Бюджетне планування та прогнозування доцільно розглядати як комплексний адаптивний процес реалізації регуляторного механізму фінансової політики у межах якої здійснюється сукупність відповідних заходів у частині формування, регулювання, контролю та моніторингу системи бюджетних показників із урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку країни та сукупного впливу зовнішніх факторів на збалансованість та стійкість бюджетної

системи.

Виходячи із необхідності вдосконалення системи формування доходів бюджету доцільним є посилення взаємозв'язку між прогнозуванням податкових надходжень на наступний бюджетний рік та середньостроковим прогнозуванням. Визначено, що на даному етапі розвитку бюджетних відносин при короткостроковому прогнозуванні обсягу та структури доходної частини бюджету здійснюється аналіз впливу більшої кількості факторів, ніж при середньостроковому, у тому числі фінансово-економічного, інституційного характеру, що в достатній мірі впливає на результативність даного прогнозу. Виявлено, що факторами, які знижують ефективність бюджетного прогнозування у розрізі податкових надходжень є значна кількість змін законодавства, що регулює фінансово-економічні відносини у сфері встановлення та регулювання податків, залежність економічного зростання країни від експорту сировинних ресурсів, попит на які у світі залежить від економічної кон'юнктури, недостатній рівень інституційного середовища бюджетного прогнозування.

Трансформаційні процеси зумовлюють переорієнтацію пріоритетів державної соціально-економічної політики в частині стимулювання розвитку сфери послуг, удосконалення політики соціального захисту населення та політики перерозподілу доходів. Важливим є створення і забезпечення методологічних та інституційних передумов для формування ефективної соціальноорієнтованої економіки з урахуванням потреб та інтересів суспільства. Поглиблення інтегрованості національних економік у світову, посилення глобалізаційних процесів, динамічність економічних перетворень зумовлюють необхідність вдосконалення моделі соціально-економічного розвитку країни. На сучасному етапі посилюється вплив фінансового регулювання держави на процеси економічного відтворення. Діючі моделі економічного розвитку, в тому числі американська, азіатсько-тихоокеанська, неоліберальна західноєвропейська та скандинавська, певним чином, трансформуються шляхом адаптації інструментів стимулювання соціально-

економічного розвитку, посилюючи дієвість фінансового механізму економічного зростання.

Дохідна частина бюджету досліджується як вагова складова системи інститутів суспільства. Підвищення якісного рівня прогнозування податкових надходжень сприятиме посиленню результативності інституційних змін бюджетної системи. Підходи до формування бюджетних доходів забезпечуватимуть відповідні можливості для покращання ефективності податкового адміністрування, посилення фінансової стабільності та створення сприятливих умов для довгострокового економічного зростання. Бюджетна політика спрямована на формування оптимальної моделі перерозподілу фінансово-економічних ресурсів між рівнями бюджетної системи з метою створення умов для забезпечення належного розвитку відтворювальних процесів у суспільстві. Пріоритетними завданнями державних фінансових інститутів є підвищення рівня конкурентоспроможності економіки, оптимізація видатків бюджету, пов'язаних з структурними перетвореннями системи соціального забезпечення та податкової системи.

Як було зазначено вище, важливою частиною бюджетної політики є податкова політика, оскільки саме податки є основною складовою доходів бюджету, прямо та опосередковано здійснюють вплив на суспільний розвиток. Податкові надходження в структурі дохідної частини Зведеного бюджету України у 2001- 2010 роках становили 66-76 %. Та у період 2011-2018 років їх частка зросла до 78-83 %. Таке зростання пояснюється підвищенням ставок акцизного податку, удосконаленням адміністрування податків, зміною в основах статистичного зарахування, а також за рахунок зменшення неподаткових надходжень, що є другою за вагомістю складовою доходів бюджету.

Складові частини бюджету тісно взаємопов'язані: чим менше коштів у вигляді податків, обов'язкових платежів вилучаються державою із реального сектору економіки, тим активніше стимулюється у суспільстві підприємницька діяльність, розвиток виробничої сфери. Разом з тим,

зменшення перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет не повинно впливати на інші функції бюджету, зокрема таку вагому як соціальна.

Важливе значення для виконання дохідної частини бюджету серед прямих податків мають обсяги надходження податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб. Частка податку на прибуток підприємств у ВВП за 2001-2018 рр. становила 4,09 %, у тому числі у 2001-2005 рр. – 4,63 %, у 2006-2010 рр. – 4,39 %, у 2011-2015 рр. – 4,10 %, 2016-2018 рр. – суттєво знизилась до 2,65 %. Проте слід зауважити, що у 2018 році наявне зростання до 2,97 %. За допомогою податку на прибуток можна регулювати вибір тієї чи іншої правової форми організації бізнесу; напрямки розподілу прибутку (нагромадження чи споживання); вибір методів фінансування інвестицій; розподіл трудових і матеріальних ресурсів між окремими сферами господарської діяльності. Особливу увагу серед податків слід приділити податку на доходи фізичних осіб. Цей податок займає чільне місце не лише в податковій системі України, а й у світі, а саме для більшості розвинених країн податок на доходи фізичних осіб є гарантом фінансової стабільності, соціальної справедливості та сталого економічного розвитку. Питома вага податку на доходи фізичних осіб у ВВП за період 2001-2018 рр. склала – 4,86 %, у тому числі протягом 2001-2005 рр. – 4,38 %, у 2006-2010 рр. – 4,69 %, у 2011-2015 рр. – 4,73 %, 2016-2018 рр. – 6,16 %. Динаміка структури податку на доходи фізичних осіб показує тенденцію до підвищення, на відміну від податку на прибуток підприємств, що безумовно пов'язано з підвищенням мінімальної заробітної плати.

Питома вага податку на додану вартість у ВВП за період 2001-2018 рр. становила 8,51 %, у тому числі у 2001-2005 рр. – 5,65 %, у 2006-2010 рр. – 8,89 %, у 2011-2015 рр. – 9,92 %, 2016-2018 рр. – 10,3 %. Також вагомий вплив має частка акцизного податку в структурі ВВП, зростання якої пов'язане з постійним підвищенням ставок податку: у 2001-2018 рр. – 2,42 %, у тому числі у 2001-2005 рр. – 1,76 %, у 2006-2010 рр. – 1,88 %, у 2011-2015 рр. – 2,67 %, 2016-2018 рр. – 4,02 %. Переважно за рахунок даних податків,

починаючи з 2001 року, встановилася загальна тенденція до збільшення сумарного податкового навантаження на валовий внутрішній продукт.

Таблиця 2.5 – Питома вага доходів зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за 2001-2018 рр. [109]

Показники	2001-2018	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2018
Податкові надходження	23,54	19,78	22,78	25,65	27,57
Податок на прибуток підприємств	4,09	4,63	4,39	4,10	2,65
Податок на доходи фізичних осіб	4,86	4,38	4,69	4,73	6,16
Податок на додану вартість	8,51	5,65	8,89	9,92	10,30
Акцизний податок	2,42	1,76	1,88	2,67	4,02
Разом	30,42	27,89	30,49	31,11	33,37

Окрім податкових надходжень у структурі доходів зведеного бюджету України окрему роль відіграють: неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій та цільові фонди.

Питома вага доходів зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за 2001–2018 рр. становить 30,42 %, у тому числі 2001–2005 рр. – 27,89 %, 2006–2010 рр. – 30,1 %, 2011–2015 рр. – 30,2 %, 2016–2018 рр. – 33,37 %. Починаючи з 2015 року перерозподіл доходів через ВВП суттєво зріс, 2015, 2016 та 2018 роки близько 33 %, у 2017 році показник набув максимального значення – 34 % (Додаток А).

Бюджетна політика у сфері державних доходів реалізується завдяки відповідному бюджетному механізму, який включає принципи, методи та інструменти формування доходів. Відмінною особливістю бюджетного механізму у цій сфері є його суворе регламентація у низці нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування.

Успішність реалізації бюджетної політики у сфері державних доходів залежить також від того, на скільки ефективно функціонують фіскальні

органи. Наразі постає питання про реформування фіскальних органів, які через застарілий бюрократичний апарат та корумпованість стимулюють існування тіньового ринку.

Від якісного рівня обґрунтованості планування та прогнозування податкових надходжень значною мірою залежить результативність фінансової політики держави у сфері формування доходів бюджету, що, в свою чергу, впливає на структуру та обсяги бюджетних видатків, дефіциту бюджету та пріоритети соціально-економічного розвитку країни у цілому.

Важливим є удосконалення інституційного середовища та системи аналітичного інструментарію прогнозування доходної частини бюджету, у тому числі податкових надходжень, що направлено на зміцнення бюджетно-податкової політики країни в умовах посилення трансформаційних перетворень в економіці.

З метою покращання якісного рівня бюджетного прогнозування та визначення відповідних показників впливу на обсяг податкових надходжень важливим є здійснення факторного економічного аналізу адміністрування податків. Доцільним та необхідним при здійсненні прогнозування доходної частини бюджету у розрізі податкових надходжень є врахування фіскальної результативності кожного податку, виявлення напрямів щодо її посилення. Вагомим індикатором фіскальної результативності є ефективна ставка оподаткування, яка відображає дієвість регуляторного механізму бюджетно-податкової політики країни.

Посилення дієвості механізму бюджетного регулювання у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою набувають важливого значення в умовах інституційних змін розвитку фінансових процесів, підвищення ступеню глобалізації економічних перетворень. Доцільним є подальше вдосконалення системи бюджетного прогнозування та планування, зокрема в частині прогнозування обсягів податкових надходжень, що спрямовано на посилення керованості та передбачуваності розвитку національної економіки. При розробці та реалізації ефективної системи прогнозування доходної



частини бюджету держава повинна виходити з необхідності встановлення оптимальної структури податкових та неподаткових надходжень, оцінки впливу потенційних ризиків на обсяги бюджетних доходів.

Перспективне прогнозування доходів бюджету є важливим та необхідним етапом реалізації бюджетної політики, оскільки передбачає обсяги бюджетних ресурсів у розпорядженні держави, які вона може використовувати у майбутньому відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку з метою виконання покладених на неї функцій та завдань.

Пріоритетними напрямками розвитку бюджетної системи визначено: запровадження середньострокового бюджетного планування за головними розпорядниками бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування дієвих підходів до управління державними фінансами.

Прогнозування доходної частини бюджету є важливим та необхідним етапом бюджетного процесу, який дозволяє визначити стратегічні напрями розвитку бюджетно-податкового регулювання, особливості формування бюджетних доходів на галузевому та територіальному рівні. Підвищення якісного рівня прогнозування податкових надходжень сприятиме посиленню результативності інституційних змін бюджетної системи. Обґрунтовані підходи до формування бюджетних доходів забезпечуватимуть посилення фінансової стабільності та створення сприятливих умов для довгострокового економічного зростання. Виваженість і результативність прогнозування та планування доходів бюджету справляє визначальний вплив на обсяги бюджетних видатків.

Підвищення якісного рівня формування доходів бюджету як інструменту фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку сприятиме посиленню результативності інституційних змін бюджетної системи. Від ефективності системи формування доходів бюджету залежить обґрунтованість обсягу фінансових ресурсів, що залучаються для

забезпечення виконання покладених на державу функцій та завдань. В умовах економічних перетворень важливим є формування прогнозних показників дохідної частини бюджету на коротко- та середньострокову перспективу виходячи із принципів макроекономічної стабільності та бюджетної стратегії економічного зростання країни.

Прогнозування податкових надходжень є вагомим та дієвим інструментом фінансового регулювання, який має враховувати вплив циклічності економічного розвитку, зовнішніх соціально-економічних чинників, системи взаємовідносин у сфері розподілу валового внутрішнього продукту через дохідну частину бюджету.

В умовах економічних перетворень важливим є формування прогнозних показників податкових надходжень на коротко- та середньострокову перспективу виходячи із принципів макроекономічної стабільності, достатнього рівня науково-економічної обґрунтованості та узгодженості з бюджетною стратегією держави.

Відповідно до висновків експертів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), в умовах економічної невизначеності уряди провідних країн світу віддають перевагу розширенню бази оподаткування непрямыми податками, ніж підвищенню ставки самих податків. Це дозволяє покрити дефіцит бюджету в умовах зниження доходів населення і, відповідно, надходжень від прямих податків.

Накопичений світовий досвід прогнозування доходної частини бюджету свідчить, що формування прогнозної моделі є динамічним та циклічним процесом, який має враховувати безпосередній вплив системи визначених змінних з лагами у часі. Якість прогнозування залежить від повноти включення фінансових показників у системні моделі прогнозування та врахування зворотних зв'язків між складовими бюджетних відносин у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Підхід розвинутих зарубіжних країн щодо планування та прогнозування податкових надходжень є важливим з позиції необхідності оцінки впливу

потенційних ризиків на обсяги бюджетних доходів завдяки їх багаторічному прогнозуванню зазначених показників з урахуванням тенденцій соціально-економічного розвитку. Під час розробки методологічної бази для удосконалення прогнозування бюджетних показників необхідно враховувати відповідний досвід в частині врахування взаємозв'язків між складовими бюджетних відносин у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту.

### 2.3 Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання

Прогнозування та планування бюджетних показників ґрунтується на аналізі тенденцій формування та виконання доходів та видатків бюджету, макроекономічних показниках економічного і соціального розвитку.

Важливими є економіко-математичні методи та моделі, що дозволяють прогнозувати та планувати доходи і видатки бюджету в динаміці з урахуванням їх взаємовпливу з макроекономічними та зовнішніми факторами.

Роль видатків державного бюджету визначається величинами валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Склад видатків бюджету залежить від завдань, що вирішується суспільством на певному етапі розвитку. Забезпечуючи перерозподіл валового внутрішнього продукту через бюджетну систему, держава змінює структуру суспільного виробництва, здійснює соціально-економічні реформи [67, 80].

Видатки бюджету за своєю економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для зростання суспільного добробуту. Зміст і характер бюджетних видатків полягає у забезпечення виконання державою своїх функцій. Призначенням бюджетних видатків є

задоволення важливих потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо (додаток В).

За допомогою бюджетних видатків здійснюється підтримка соціально незахищених верств населення, обсяг якої відповідає економічним можливостям суспільства. Бюджетні видатки активно впливають на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку найважливіших галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій [64].

Розвинені країни світу мають високі стандарти соціального забезпечення та відповідний рівень видатків на соціальні потреби.

Спрямованість державної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки і її збільшення за умов оптимізації структури бюджетних видатків щодо забезпечення їх пріоритетного спрямування на суспільний розвиток.

Видаткова частина бюджету здійснює відчутний вплив як на розвиток окремих галузей і економіки в цілому, так і на рівень соціального розвитку суспільства. Особливого значення набуває питання оптимального розподілу обмежених бюджетних ресурсів між напрямками соціально-економічного розвитку країни (додаток В).

Фінансування видатків соціально-культурної сфери має здійснюватися з урахуванням макроекономічних тенденцій та можливостей бюджету.

Важливим є забезпечення реалізації стратегії довгострокового економічного зростання, що потребує поступового підвищення частки видатків розвитку у складі видаткової частини бюджету.

Складання проекту Державного бюджету України здійснюється Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими органами виконавчої влади. Міністерство фінансів України здійснює організаційну та методичну роботу щодо засад бюджетного планування, що використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету

України. Відповідно до Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів відповідає за складання проекту бюджету. У встановлені Бюджетним кодексом строки міністерства та відомства подають бюджетні запити та іншу необхідну інформацію, розрахунки на наступний бюджетний період.

Програмну класифікацію видатків державного бюджету було розроблено на основі функціональної класифікації. Кожна програма відповідає лише одній функції. За виконання кожної програми несе відповідальність лише один головний розпорядник коштів. Зазначене дозволило структурувати видатки за відповідальними виконавцями, що підвищило прозорість системи бюджетування в цілому.

На сучасному етапі реформування бюджетної політики у системі планування та виконання бюджету відбуваються інституційні перетворення, спрямовані на поглиблення використання програмно-цільового методу бюджетування [88].

Протягом останніх років забезпечується розвиток бюджетної політики та застосовуються нові методи державного управління бюджетними видатками. Починаючи з 1998 року було запроваджено окремі елементи програмно-цільового методу. Зокрема, впроваджено складання та подання головними розпорядниками коштів бюджетних запитів, що містять інформацію про головну мету діяльності, завдань на плановий рік, аналізом результатів діяльності за минулий період, прогнозом результатів діяльності у поточному році, обґрунтуванням розподілу граничного обсягу видатків за кодами функціональної класифікації.

Для забезпечення ефективності та пріоритетності використання бюджетних коштів головні розпорядники на всіх стадіях бюджетного процесу мали можливість перерозподіляти свої видатки. Водночас, проводились заходи щодо оптимізації переліку розпорядників бюджетних коштів [71].

Соціально-економічний розвиток України залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків. Спрямованістю Державного бюджету за останні роки визначено підвищення рівня добробуту громадян та розвиток

економіки, що включає соціальний захист громадян, стійке економічне зростання, підтримка розвитку базових галузей економіки, реалізація інфраструктурних проектів. Основними напрямками використання бюджетних коштів визначено економічну та соціальну сферу, національну оборону, державне управління та міжнародні відносини та обслуговування боргу.

Спрямованість державних видатків на соціальне забезпечення населення, а також зростання їх обсягу здійснюють значний вплив на розвиток соціальної та економічної сфери. Разом з цим, науковою думкою точно не визначено, як саме збільшення або зменшення витрат бюджету впливає на забезпечення економічного зростання, тобто який вплив державних витрат на її зростання, тобто питання покращення соціально-економічної ситуації результативності бюджетних видатків залишається відкритим. Бюджетні призначення мають сприяти розв'язанню пріоритетних завдань, а саме забезпечувати асигнуваннями заходи, спрямовані на розвиток основних галузей економіки, фінансувати реалізацію комплексних економічних програм, розвивати інфраструктуру виробництва швидкими темпами.

Видатки бюджету беруть участь у формуванні величини фондів споживання та нагромадження в державі, тому вони є важливим напрямком впливу на економічні та соціальні процеси. Загалом бюджетна політика у сфері державних видатків є досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо за умов проведення економічних реформ та обмеженості фінансових ресурсів держави [7]. Однією з важливих проблем виконання бюджету в більшості країн світу є ефективне використання бюджетних коштів. Особливо актуальна ця проблема для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів.

Капітальні видатки пов'язані із інвестуванням бюджетних коштів в основні фонди і нематеріальні активи, зі створенням державних запасів і резервів. Вони включають затрати на нове будівництво і розвиток діючих

об'єктів державної і комунальної власності, інвестиційні субсидії, довгострокові бюджетні кредити і державні гарантії інвесторам, що фінансують високоефективні інвестиційні проекти.

В умовах структурної перебудови важливою є характеристика питомої ваги видатків бюджету у валовому внутрішньому продукті, що відображає рівень централізації та перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему України. Темпи зростання видаткової частини бюджету в основному перевищують темпи зростання валового внутрішнього продукту, що свідчить про збільшення навантаження на економічну систему.

Основна частина валового внутрішнього продукту перерозподіляється через державний бюджет (табл. 2.6). Так, за період 2001–2018 рр. середнє значення даного показника становило 20,8 %, у розрізі п'ятирічних періодів відбулося коливання з до 21,9 % у 2001–2010 рр. до 19,4 % у 2011–2015 рр. та 19,5 % у 2016–2018 рр.

Таблиця 2.6 – Структура та частка видатків зведеного бюджету у ВВП за 2001–2018 рр. [109]

%

Роки	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Зведений бюджет
2001-2018	11,7	20,8	32,5
2001-2005	6,9	21,9	28,8
2006-2010	11,1	21,9	33,0
2011-2015	14,6	19,4	33,9
2016-2018	15,6	19,5	35,2

Водночас зростає значення місцевих бюджетів, які мають на меті безпосереднє наближення послуг держави до споживача, що відображає збільшення частки їх видатків у ВВП з 6,9 % у 2001–2005 рр. до 15,6 % у 2016 – 2018 рр., середнє значення за період 2001–2018 рр. становило 11,7 %.

За період 2001–2018 рр. найбільшу частку видатків Зведеного бюджету України складали видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, що

відображає важливість для держави забезпечення якісного рівня надання соціальних послуг, доступ усіх без винятку громадян до суспільних послуг і благ. Питома вага видатків на соціальний захист у ВВП має тенденцію до зростання і у 2016-2018 роках становила 9,7 %, з середнім показником для періоду 2001-2018 років – 8,07 % (Додаток Г). Важливим є подальша оптимізація соціальних видатків з метою зменшення їх навантаження на бюджетну систему. Необхідним є верифікація соціальних виплат, розширення можливостей використання методик для якісного визначення рівня доходів у процесі розрахунку соціальних пільг і допомог.

Тенденцію до зростання мають видатки на оборону, що пов'язано з політичною ситуацією, у період 2016-2018 рр. видатки на оборону становили 2,57 % у ВВП, що вдвічі більше, ніж у 2011-2015 рр.. Також зростають видатки на загальнодержавні функції, вагомою складовою яких є видатки на обслуговування боргу: у 2001-2018 рр. – 4,26 %, 2001-2005 рр. – 3,85 %, 2006-2010 рр. – 3,61 %, 2011-2015 рр. – 4,55 %, 2016-2018 рр. – 5,52 %.

Негативним явищем для економіки також є спадання частки видатків зведеного бюджету на економічну діяльність у ВВП: у 2001-2005 рр. – 4,25 %, 2006-2010 рр. – 5,07 %, 2011-2015 рр. – 3,99 %, 2016-2018 рр. – 3,39 %.

За економічною ознакою видатки державного бюджету поділяються на поточні і капітальні. Залежно від економічної характеристики операцій, під час проведення яких здійснюються бюджетні видатки, вони класифікуються на поточні і капітальні. За економічною класифікацією найбільшу частку займають поточні видатки, які становлять 96 – 98 %. Поточні бюджетні видатки пов'язані із наданням бюджетних коштів юридичним і фізичним особам з метою покриття їх поточних потреб. Частка капітальних вкладень у ВВП у 2009-2018 рр. становила 2,7 %. У 2018 році зросла до 4%, в основному за рахунок зростання капітальних видатків з державного бюджету майже вдвічі, порівняно з попередніми роками (Додаток Г).

Разом із збільшенням обсягу видатків державного бюджету відбувається



переорієнтація за напрямками видатків. Структурні зрушення у видатках свідчать про необхідність підвищення рівня стабілізації бюджетної політики у сфері видатків бюджету в середньостроковому періоді. Бюджетна стратегія є вагомим складовим державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Становлення фінансових відносин відбувається в умовах трансформації економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу [84].

Ефективне та результативне використання бюджетних коштів є однією з найважливіших проблем планування й виконання бюджету в умовах достатньо обмежених бюджетних ресурсів. Важливим кроком щодо вирішення цього питання є удосконалення системи управління видатками бюджету в частині підвищення результативності їх використання.

Основними завданнями при цьому визначено обґрунтування пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування; оптимізація бюджетних програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та удосконалення методології оцінки їх результативності; впровадження системи контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, системи оцінки результативності бюджетних програм та діяльності розпорядників бюджетних коштів.

## Висновки за розділом 2

Проведена діагностика системи бюджетного планування в Україні дозволила зробити наступні висновки:

1. Прогнозування та планування дохідної частини бюджету відіграють вагомий роль у бюджетному процесі. Від якості цього процесу залежить обсяг фінансових ресурсів, що залучаються для забезпечення виконання покладених

на державу функцій та завдань. Прогнозування податкових надходжень потребує аналізу результатів і перспектив соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Виваженість і результативність прогнозування та планування доходів бюджету справляє визначальний вплив на обсяги бюджетних видатків.

2. Доходи державного бюджету впливають на створення належних умов для підвищення ефективності та конкурентоспроможності вітчизняної економіки, покращення інвестиційного середовища, забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості та прозорості державних фінансів, що реалізуються через інститути бюджетного планування, міжбюджетного регулювання, державного фінансового контролю. Доходи державного бюджету є важливою складовою фінансової політики держави та дієвим макроекономічним регулятором, здатним позитивно впливати на досягнення цільових показників соціально-економічного розвитку країни.

3. Система бюджетного регулювання у сфері видаткової частини бюджету суттєво впливає на стійкість фінансової системи та макроекономічну збалансованість. Важливим є питання оптимізації показників дефіциту бюджету та бюджетних видатків, відповідно до пріоритетів економічної політики країни, підвищення ефективності використання інституту бюджету в сфері стимулювання внутрішнього попиту та зростання економіки. Постає необхідність удосконалення методичних засад планування бюджету в частині визначення соціально-економічного ефекту від здійснення видатків у середньостроковому періоді.

4. З метою розвитку системи планування видаткової частини державного бюджету необхідним є розробка методичних засад складання органами влади планів діяльності на відповідний період на основі цілей, завдань та очікуваних результатів функціонування у перспективі відповідно до встановлених пріоритетів у державних програмних документах.

5. Видатки використовуються державою як інструмент реалізації

ефективної економічної політики. Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави і регіонів. Від якості та своєчасності прийняття рішень з питань формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів.

6. Проведення цілеспрямованої фінансово-бюджетної політики передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки визначає напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньотривалу перспективу.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

### 3.1 Середньострокове бюджетне планування в процесі економічного відновлення

Бюджет є найбільш дієвим фінансовим інструментом державного стимулювання економічного відновлення. Однак в умовах вузького коридору фіскальних та монетарних обмежень можливості такого пожвавлення вкрай обмежені. Надавати зростанню економіки стійкого характеру, нейтралізувати потенційні та реальні виклики, ризики та загрози фінансовій безпеці в процесі економічного зростання спроможний розвиток середньострокового бюджетного планування.

Стабілізація економічної ситуації висуває необхідність його наукового осмислення з урахуванням кращих європейських практик і власного історичного досвіду запровадження середньострокового бюджетного планування.

У світовій практиці накопичено значний позитивний досвід використання середньострокового бюджетного планування. Впродовж останнього часу з'являються публікації міжнародних організацій – МВФ, ЄС, Світового банку, ООН, зарубіжних та вітчизняних науковців, експертів провідних аналітичних центрів.

Проектуючи їх результати на вітчизняну практику, можна зробити припущення, що середньострокове бюджетне планування може сприяти прискоренню економічного зростання та зміцненню фінансової безпеки держави за такими напрямками:

- формування у суб'єктів господарювання (платників податків, розпорядників та отримувачів бюджетних коштів) раціональних очікувань щодо розмежування коштів на фінансування споживання та інвестування,

обрання сфери майбутніх інвестиційних рішень (щодо придбання номенклатури товарів довгострокового вжитку, будівництва, реконструкції та модернізації основних засобів тощо). Передусім, такі рішення мають стосуватися енергозбереження та енергоефективності. Поліпшення планування внутрішнього інвестиційного ресурсу розширює можливості для залучення зовнішніх джерел фінансування;

- підвищення рівня фінансової дисципліни: податкової культури платників податків та бюджетної дисципліни розпорядників бюджетних коштів;

- узгодження довго-, середньо- та короткострокових цілей і завдань економічної політики, державних, регіональних та галузевих програм соціально-економічного розвитку; міжвідомчої координації в процесі здійснення економічних реформ – із обсягами їх фінансування для максимізації реалістичності та результативності;

- розширення горизонту планування, що посилює підзвітність та відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення результатів, в т.ч. покращення якості надання бюджетних послуг шляхом капітального оновлення матеріально-технічної бази їх надавачів;

- приведення показників державного боргу та дефіциту бюджету до економічно безпечного рівня завдяки дотриманню фіскальних правил;

- забезпечення своєчасності виділення та освоєння коштів при співфінансуванні міжнародних проектів допомоги, державно-приватного партнерства, державних та місцевих капітальних інвестицій;

- підвищення прозорості та зрозумілості фіскальної політики для громадян як складової загального рівня фінансової грамотності;

- посилення обґрунтованості визначених пріоритетів державної та місцевої соціально-економічної політики для здійснення першочерговості бюджетного (спів)фінансування;

- виконання положень угод щодо євроінтеграції України в частині гармонізації найкращих практик бюджетного планування.

Бюджетна політика, яка реалізується через систему бюджетних механізмів, повинна забезпечувати бюджетну рівновагу та ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Механізм формування обсягу та структури доходів і видатків бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання для забезпечення всебічного розвитку суспільства.

Планові показники частки видатків зведеного бюджету визначаються з важливості здійснення бюджетно-податкового регулювання з врахуванням економічної циклічності, у тому числі зменшення податкового навантаження, збільшення дефіциту бюджету під час економічного спаду порівняно з минулим періодом та збільшення податкового навантаження, зменшення дефіциту бюджету під час економічного зростання порівняно з минулим періодом (додаток Д).

Середньострокове прогнозування видатків державного бюджету ґрунтується на розрахунку обсягу ресурсів із урахуванням прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, а саме на основі аналізу тенденцій обсягу валового внутрішнього продукту, індексу споживчих цін, рівня безробіття, соціальних гарантій.

Відповідно до розробленого середньострокового прогнозу видатків бюджету за функціональною класифікацією, показник питомої ваги видатків зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті у 2022 році буде становити 33,65 % (табл. 3.1).

Найбільше середнє значення цього показника за період 2018-2022 рр. становлять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення – 9,05 %; освіти – 6,53 %; загальнодержавні функції – 4,49 %; охорону здоров'я – 3,75 %; економічну діяльність – 3,12 %; найменше – видатки на охорону навколишнього природного середовища – 0,27 %; житлово-комунальне господарство – 0,80 %; духовний та фізичний розвиток – 0,91 %; оборону – 2,02 %; громадський порядок, безпеку та судову владу – 2,80 %.

Перехід на середньострокове бюджетне планування дозволяє ефективно управляти державними видатками. Система бюджетного регулювання у сфері

видаткової частини бюджету суттєво впливає на стійкість фінансової системи та макроекономічну збалансованість.

Таблиця 3.1 – Прогноз питомої ваги видатків зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті на 2018–2022 рр. [109]

Показники	2018	2019	2020	2021	2022
Загальнодержавні функції	4,55	4,53	4,48	4,43	4,45
Оборона	2,05	2,02	2,03	2,00	2,01
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,84	2,83	2,78	2,80	2,74
Економічна діяльність	3,15	3,14	3,12	3,11	3,08
Охорона навколишнього природного середовища	0,28	0,27	0,27	0,26	0,27
Житлово-комунальне господарство	0,82	0,80	0,78	0,79	0,80
Охорона здоров'я	3,77	3,76	3,75	3,74	3,75
Духовний та фізичний розвиток	0,92	0,91	0,90	0,90	0,91
Освіта	6,50	6,52	6,54	6,55	6,56
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,04	9,02	9,05	9,06	9,08
Разом	33,92	33,80	33,70	33,64	33,65

Під час бюджетного планування важливим є визначення основних напрямів бюджетних видатків з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку економіки. Планування бюджетних показників має ґрунтуватися на агрегованих показниках економічного та соціального розвитку. У процесі бюджетного прогнозування належить брати до уваги показники, які характеризують динаміку стану економіки з урахуванням впливу зовнішніх чинників, визначати взаємний вплив фінансово-бюджетних і соціально-економічних показників, оптимізувати розподіл та оцінити ефективність використання бюджетних ресурсів у коротко- і середньостроковій перспективі для розв'язання питань забезпечення обмеженими бюджетними ресурсами пріоритетних напрямів розвитку економіки та соціальної сфери.

Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів. Доцільним є впровадження стратегічного планування в практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів та складання ними належних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетні періоди, орієнтовані на результат, з метою посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей, упорядкування і підвищення результативності та ефективності державних видатків.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу.

Визначальним напрямом розвитку середньострокового бюджетного планування в Україні є застосування європейської практики, що базується на виконанні вимог Директиви Ради 2011/85/EU до бюджетних рамок держав-членів ЄС для забезпечення дотримання зобов'язань з уникнення надмірного бюджетного дефіциту.

Генеральним директором з економічних та фінансових питань Європейської комісії з 2006 р. розраховується Індекс якості середньострокових бюджетних рамок (MTBF Index). За оновленою у 2016 р. Методологією Індексу найвищий показник мають Сполучене Королівство (0,88), Греція (0,87), Іспанія (0,83), Нідерланди та Швеція (по 0,80). Найнижчий – Німеччина (0,48), Угорщина (0,45), Польща (0,43) і найменший – у Чехії (0,33). Між 2015 та 2016 рр. індекс залишився незмінний за всіма країнами, окрім прогресу в Словенії.

Дослідження динаміки європейського індексу середньострокового бюджетного планування в 2008-2018 рр. дозволяє виявити та узагальнити п'ять чинників, які сприяли його розвитку: успішна регіональна практика:



індекс середньострокового бюджетного планування в абсолютній більшості країн-членів ЄС демонструє позитивну динаміку без регресу. На деякий час показник зменшився у п'яти країнах у кризовий період 2009-2010 рр., але надалі його динаміка відновлювалася на тому самому або вищому рівні; посткризовий період світової та національних економік; євроінтеграційні амбіції держав до членства в ЄС; високий рівень державного боргу; прийняття Директиви 2011/85/EU у 2011 р.

В Україні наявна сукупність всіх п'яти передумов, що має забезпечити прискорений розвиток середньострокового бюджетного планування в нашій країні. Крім того, він може бути істотно посилений стрімким розвитком інформаційних технологій у секторі загального державного управління для обробки великих та відкритих даних про національну економіку.

Європейський досвід застосування Індексу якості середньострокового бюджетного планування, передбачає найвищу оцінку за п'ятьма критеріями, які можуть бути доповнено:

- охоплення середньострокового бюджетного планування понад 90% сектору загального державного управління при встановленні цілей / «стель» граничних розмірів видатків. У випадку, коли декілька секторів уряду охоплені середньостроковим бюджетним плануванням, оцінка підвищується, якщо існує певна форма координації (регулярні прямі наради або фіскальні правила на нижчому рівні уряду) між підрівнями уряду при встановленні багаторічних цільових показників. У найслабшому варіанті, середньострокове бюджетне планування покривається менше 50% сектору загального державного управління;

- зв'язок між цілями / «стелями» граничних показників, включеними в національні середньострокові фіскальні плани, та річні бюджети. На практиці річний бюджет має відповідати встановленим межам (дефіцит / профіцит, «стелі» витрат тощо) середньострокових фіскальних планів, які за будь-яких обставин не можуть бути перевищені. Як більш м'який варіант, річний бюджет може відхилятися від середньострокових фіскальних планів при

незмінному балансі (шляхом перерозподілу – додаткові видатки співпадають із збільшенням доходу або зменшенням іншої витратної позиції) або в певному наборі заздалегідь визначених обставин (наприклад, зміна видатків на пенсії / допомогу по безробіттю, суттєві зміни в макроекономічному прогнозі, прихід до влади нового уряду і т. д.). У найгіршому варіанті, середньострокові плани є лише орієнтовними, а можливі відхилення не потребують публічного пояснення.

Оцінка якості середньострокового бюджетного планування підвищується, якщо цілі / «стелі» – граничні значення, у національних середньострокових планах фіксуються заздалегідь протягом декількох років і не змінюються. Оцінка також зростає, якщо чітко визначені дії, яких слід вживати у випадку відхилень від планів;

– голосування парламентом національних фіскальних планів на середньостроковій основі. У проміжних варіантах у парламенті не відбувається голосування, але є офіційна презентація урядом та / або обговорення середньострокових планів у парламенті. Або ж немає формальної презентації в парламенті, але середньострокові плани направляються для інформування в парламент. У найбільш слабкому варіанті, відсутня взаємодія з парламентом;

– залучення незалежних фіскальних інституцій (НФІ) для розробки або юридично уповноважений для схвалення обох – макроекономічного і бюджетного багаторічних прогнозів. У полегшеному варіанті НФІ розробляє / схвалює / оцінює макроекономічний та/або бюджетний багаторічний прогноз. У найбільш слабкому варіанті, НФІ не залучається у підготовці фіскальних планів. Однак така практика діє лише у 5 з 28 країн-членів ЄС;

– глибокий рівень деталізації національних середньострокових фіскальних планів, який передбачає: наявність детальної розбивки загальних прогнозів витрат та доходів на основі незмінних політик за основними компонентами; наявність окремого розділу / глави з аналізом політик, які лежать в основі сукупних прогнозів видатків та доходів та / або їх основних

компонентів; кількісне визначення впливу основних політик та реформ за незмінного політичного сценарію протягом періоду дії плану; середньостроковий фінансовий план містить детальні пояснення щодо впливу на бюджет альтернативних макроекономічних сценаріїв;

– інші особливості середньострокового бюджетного планування передбачають наступні варіації: щодо рівня деталізації видатків за основними бюджетними цілями / «стелями» - граничними показниками, що містяться в середньострокових планах (тут і нижче передбачається множинний вибір):

1) рівні сектору загального державного управління (наприклад, центральний уряд, місцеві уряди тощо);

2) основні напрями видатків (наприклад, охорона здоров'я, освіта, соціальні видатки тощо);

3) галузі політики (наприклад, зменшення безробіття серед молоді), в тому числі через відповідальність галузевих міністерств;

4) сфери відповідальності галузевих міністерств;

– щодо доходів, аналогічно, їх прогнози розбиваються на: прямі та непрямі податки; різні види податків (наприклад, ПДВ, податок на прибуток, акцизний податок тощо); рівні сектору загального державного управління (наприклад, центральний уряд, місцеві уряди тощо).

У найслабшому варіанті середньострокове бюджетне планування деталізація цілей / «стель» – граничних обсягів видатків та прогноз доходів не передбачається;

– щодо часових рамок середньострокового бюджетного планування:

1) фіксовані рамки (fixed framework): середньострокове бюджетне планування формується на фіксований період часу (наприклад, план на 2019-2022 рр. та ін.);

2) ковзна база (rolling basis): середньострокове бюджетне планування формується на ковзній основі (наприклад, щорічно додається один рік і один рік вилучається з існуючого плану, а показники за інші роки залишаються незмінними);

3) індикативна рамка (indicative framework): середньострокове бюджетне планування формується щороку, і кожного разу подаються нові показники на роки, охоплені цим планом (наприклад, плани намічено на 2015-2018 роки, а згодом – новий план на 2016-2019 роки тощо);

– щодо фіксованого середньострокового планування, яке встановлене на певний період, він може (не) співпадати з терміном повноважень уряду;

– щодо перегляду середньострокових планів, яке може здійснюватися разом із річним бюджетом, до або після його затвердження;

– щодо перегляду бюджетних цілей / «стель» граничних показників. Середньострокові плани можуть бути переглянуті в будь-який час, один раз на рік або не можуть бути переглянуті. Уряд має публічно обґрунтувати, чому переглядаються бюджетні цілі / «стелі». Крім того, може бути необхідно проконсультуватися з незалежним фіскальним інститутом або він повинен схвалити будь-який перегляд.

В Україні згідно діючої редакції оновленого у 2010 р. Бюджетного кодексу, статтею 21 передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Таким чином, порівняно з попередньою редакцією, відбулося скорочення горизонту планування на один рік.

Прогнозування доходів бюджету здійснюється на рівні Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України за власними методиками, тому прогнозні показники Мінфіну та ДФС виявляють суттєві розбіжності, що кожного року сягають 40-50 млрд. грн.

Прогнозування та планування доходів на рівні Міністерства фінансів України. У 2010 р. в рамках виконання проекту Модернізації державних фінансів Міністерство фінансів отримало консультаційну допомогу в розробці методології планування доходів бюджету, включаючи вдосконалення макромоделей для прогнозування індикаторів середньострокових доходів бюджету. Консультантами, зокрема, було розроблено Методологію прогнозування показників доходів бюджету. Вона врахувала зміни чинного законодавства після прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу.

Базуючись на зазначеній методології, було розроблено 11 методик, які затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 р. № 1646 «Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету». Однак аналізом Рахункової палати встановлено, що з часу затвердження зміни або доповнення до Наказу № 1646 і затверджених ним методик, з метою приведення їх у відповідність із діючим законодавством або з метою удосконалення окремих положень, Мінфіном не вносилися. Зокрема проведений аналіз методик прогнозування акцизного податку засвідчив, що вони є застарілими і не враховують багатьох факторів, які безпосередньо впливають на обсяги надходжень.

В 2017 р. ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, яка пронизана духом середньострокового бюджетного планування. Вперше у серпні 2015 р. спробою для 2016-2020 рр., і надалі повноцінно для 2017 р. і для 2018 р. почали складатися на середньострокову перспективу Основні засади грошово-кредитної політики [108].

Нестабільність виконання планових показників доходів Державного бюджету України в останні роки є наслідком не стільки недосконалості діючих методик, скільки динамічних змін макроекономічного середовища внаслідок політичних дій та гібридної агресії проти України. Відтак проблеми становлення дієвого середньострокового бюджетного планування слід шукати в інституційній площині із застосуванням безпекового виміру, який передбачає ідентифікацію викликів, ризиків та загроз його розвитку із виявленням можливостей зміцнення фінансової безпеки для реалізації національних інтересів у сфері прискорення економічного зростання.

Серед таких викликів, ризиків та загроз найпершими постають проблеми реалізації діючої Стратегії реформування системи управління державними фінансами, а також ряд інших:

1. Слабка узгодженість державного стратегічного та бюджетного планування. Законодавство про середньострокове бюджетне планування

включає, поряд із Бюджетним кодексом включає ряд законів, які застарілі і не відповідають викликам сучасності. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» № 9407 від 03.11.2011 р. було прийнято в 2011 р. лише у першому читанні. І, таким чином, на даний час в Україні відсутня єдина ієрархічно побудована, взаємно змістовно та хронологічно пов'язана система документів державного та місцевого стратегічного розвитку. Як наслідок, окремі положення документів нерідко виявляють слабку наукову, ресурсну та зокрема фінансову обґрунтованість.

2. Відсутність стратегії розвитку податкової системи України. Згідно Стратегії реформування системи управління державними фінансами, відсутність стратегії розвитку податкової системи України на середньострокову перспективу суттєво ускладнює планування підприємницької діяльності, створює ризики для бізнесу та погіршує інвестиційний клімат. Очікуваними результатами реалізації її заходів у 2017 р. було затвердження Стратегії розвитку податкової системи на середньострокову перспективу, яке не відбулося.

Значний вплив на показники середньострокового бюджетного планування можуть зокрема мати: пошук компенсаторів запровадження податку на виведений капітал; часткове зниження вартості розмитнення авто для власників транспортних засобів з іноземною реєстрацією при порушенні термінів перебування автомобілів (авто на польських та литовських «євро-номерах») із подальшим збільшенням штрафів; звуження можливостей зловживань спрощеною системою оподаткування; поступальність виконання плану дій BEPS з протидії розмиванню податкової бази; детінізація економіки в результаті розширення сфери використання РРО із здешевленням та спрощенням вартості їх обслуговування; боротьба із контрабандою та заниженням митної вартості; проведення всезагального т.зв. «нульового» декларування із подальшим застосуванням непрямих методів контролю доходів громадян; ймовірне запровадження галузевих та регіональних пільг після розгортання миротворчої місії для реінтеграції окупованих територій

Донбасу, а також створення Національного бюро фінансової безпеки / Служби фінансових розслідувань.

3. Слабкий рівень підготовки аналітичних відділів органів державної та місцевої влади для застосування економетричного інструментарію бюджетного прогнозування зсередини, мала кількість незалежних експертів, які спроможні фахово оцінювати бюджетно-податкову політику ззовні.

Застосування економіко-математичних моделей потребує залучення значних обсягів інформаційних ресурсів і здійснення постійного щомісячного моніторингу великих за обсягом даних, а для виконання таких завдань, за інформацією Міністерства фінансів України, у нього недостатньо для цього трудових ресурсів.

Недостатній рівень внутрівідомчої та міжвідомчої взаємодії у секторі державного управління, що передусім стосується обміну інформацією з реєстрів, баз даних та автоматизованих систем для ухвалення управлінських рішень. Зокрема, від браку ефективної взаємодії органів фінансового контролю між собою, гальмування передачі органами управління об'єктів державної власності у приватизацію – до недорозвиненості електронного урядування та електронного документообігу на місцевому рівні через банальний брак облікових систем та високошвидкісного Інтернету.

4. Слабка відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення навіть однорічних цілей. Держаудитслужба серед наявних проблем в практиці діяльності органів державного фінансового контролю відзначає обмеженість методології запроваджених видів та форм аудиту, обмеженість заходів впливу на порушників бюджетної дисципліни та ін.

Актуальною проблемою залишається зволікання із розподілом коштів державного бюджету за напрямками (об'єктами, заходами), несвоєчасне затвердження бюджетних програм та порядків використання коштів за ними. Згідно ст. 20 Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує

спільно з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми. Однак законодавчі терміни щодо розробки і подання до Мінфіну паспортів бюджетних програм щороку порушуються.

5. Велика кількість законодавчих ініціатив та змін, або навпаки, тимчасова відсутність відповідних підзаконних актів для мобілізації/використання бюджетних коштів. Значна частина законопроектів містять вкрай слабе фінансово-економічне обґрунтування або ж взагалі тяжіють до популізму. І, навпаки, окремі законопроекти, визначені Дорожньою картою європейської інтеграції, перебувають на розгляді у Парламенті ще з 2015 р.

Відповідно до поданих інформаційно-аналітичних матеріалів до проекту бюджету прогнозний обсяг державного боргу і гарантованого державою боргу станом на 31.12.2019 року становитиме 2448,7 млрд. грн. або 62 % ВВП, прогнозованого на 2019 рік. Для порівняння: станом на 31.12.2017 року обсяг державного і гарантованого державою боргу становив 2141,7 млрд. грн. або 71,8% до ВВП. Таким чином, в Україні продовжуватиметься тенденція нарощування абсолютної суми державного боргу, але скорочення його відносного обсягу, внаслідок зростання реального ВВП і реальної ревальвації гривні. За результатами численних емпіричних досліджень граничний рівень державного боргу для країн з ринками, що формуються, складає 30-50 % ВВП.

Прогнозується, що при зростанні реального ВВП у 2020 році більше, ніж на 3 %, в 2022 році належатиме сплатити за державними деривативами, випущеним при здійсненні у 2015 – 2016 роках реструктуризації державного і гарантованого державою зовнішнього боргу, 15 % перевищення показника приросту ВВП [108].

Уряд вбачає значне збільшення припливу прямих іноземних інвестицій, обсяг яких прогнозується у сумі 4 – 4,5 млрд дол. США, що, за оцінкою Рахункової палати, є досить амбітною оцінкою.

Так, у січні – липні цього року приплив іноземних інвестицій, порівняно з відповідним періодом попереднього року, зменшився і становив лише 1,1



млрд дол. США, з яких понад чверть – за рахунок переоформлення в установах банківського сектору боргу в статутний капітал.

Прискореному зростанню в 2020 році реального ВВП не сприятиме і суттєве скорочення в 2019 році кредитування економіки. Так, залишки наданих банками кредитів на кінець серпня цього року менші, ніж на початок року, на 61,1 млрд. гривень. Значні обсяги придбаних банками облігацій внутрішніх державних позик і їх висока дохідність є одними з основних чинників, що стримують кредитування.

У доданих до законопроекту розрахунках показників державного бюджету на 2020 рік враховано середній офіційний курс гривні до дол. США – 28,2 грн за дол. США і до євро – 31,9 грн. за євро.

У січні – серпні цього року середній офіційний обмінний курс гривні до дол. США становив 26,6 грн за дол. США і до євро – 29,9 грн. за євро, а не 28,2 грн за дол. США і 31,9 грн за євро, як враховано при формуванні державного бюджету на 2019 рік. Ревальвація гривні до іноземних валют призвела, за оцінкою Рахункової палати, до зменшення у січні – серпні цього року надходжень на 16 млрд гривень.

Одним із чинників зміцнення національної валюти є приватні грошові перекази в Україну, обсяг яких, за даними Національного банку України, у першому півріччі цього року становив 5,5 млрд дол. США. Загалом у 2019 році, за оцінками експертів, очікується майже 13 млрд дол. США грошових переказів, що чинитиме суттєвий тиск на волатильність гривні.

З метою реалізації потенціалу середньострокового бюджетного планування органам державної влади України доцільно рекомендувати:

Міністерству фінансів України:

– проведення громадських обговорень розробленого проекту Стратегії розвитку податкової системи на середньострокову перспективу з урахуванням пропозицій Державної фіскальної служби та Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики до його подання до Кабінету Міністрів України;

- імплементація найкращого європейського досвіду формування СБП в частині поступового охоплення до 90% сектору загального державного управління із поглибленням деталізації доходів та видатків, поліпшенням точності формулювання цілей державної політики у Бюджетній декларації, а також створенням незалежної фіскальної інституції на громадських засадах для оцінювання документів державного середньострокового макроекономічного та бюджетного планування;

- створення передумов для приведення показників державного боргу до економічно безпечного рівня шляхом ухвалення більш жорстких фіскальних правил. Доцільно підтримати експертну пропозицію із запровадження на рівні державного бюджету триєдиного фіскального правила: 1) формування дефіциту в обсягах не більших від його капітальних видатків; 2) спрямування разових понадпланових надходжень на погашення державного боргу (спецконфіскація, продаж ліцензій і т.п.); 3) збільшення планового показника дефіциту тільки у випадку погіршення макроекономічного прогнозу;

- посилення контролю за виконанням головними розпорядниками бюджетних коштів результативних показників їх діяльності.

Міністерству фінансів України спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України:

- закріплення у проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» норми з обов'язкового перегляду та (за необхідності) уточнення макропоказників раз на квартал для забезпечення своєчасності перегляду річного бюджету та формування СБП;

- поглиблення економетричної складової у середньостроковому прогнозуванні макроекономічних та плануванні бюджетних показників шляхом: включення до програм підвищення кваліфікації співробітників аналітичних відділів міністерств курсів економіко-математичного моделювання, програмування для збору та обробки великих даних; залучення для цього експертних консультацій за кошти міжнародної технічної допомоги для розвитку методичних підходів СБП;

- забезпечення нерозривного зв'язку між державним стратегічним та середньостроковим бюджетним плануванням шляхом прискорення доопрацювання проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» для внесення до Верховної Ради, забезпечення його змістовної, логічної та хронологічної єдності із законопроектами № 8043 та 8044 від 15.02.2018 р. для синхронного розгляду та затвердження;

- розвиток методичних підходів до оцінювання бюджетної політики у середньостроковому вимірі шляхом забезпечення співставності бюджетних програм із програмами соціально-економічного розвитку;

- ініціювання регулярного розгляду на базі Ради з фінансової стабільності питань посилення координації фіскальної та монетарної політики, середньострокового макроекономічного та бюджетного планування, для чого включити до діючого складу Ради також Міністра економічного розвитку і торгівлі України та профільного заступника, Голів Рахункової плати України, Державної аудиторської служби України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, а також Державної служби статистики України.

### 3.2 Комплексний підхід до бюджетного планування за програмно-цільовим методом

Цього року Проект закону про державний бюджет на 2020 рік розроблений за відсутності схваленої Кабінетом Міністрів України і розглянутої Верховною Радою України Бюджетної декларації, наявність якої визначено в Бюджетному кодексі України основою для складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік.

У 2020 році прогнозується зростання реального валового внутрішнього продукту на 3,3 %. При цьому передбачається коригування до другого

читання основного макроекономічного показника, що матиме вплив на прогнозовані доходи державного бюджету. З урахуванням економічної динаміки в 2014 – 2019 роках, прогнозований обсяг ВВП на 2020 рік, за оцінкою Рахункової палати, ще не досягне ВВП 2013 року (додаток Е).

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що в розрахунках показників проекту державного бюджету на 2020 рік враховано Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2020 – 2022 роки, схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 № 555. При цьому відмічено, що основні показники макропрогнозу можуть бути уточнені у період розгляду проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України [108].

Міжнародний валютний фонд у прогнозі, оприлюдненому в липневому огляді «Перспективи світової економіки», прогнозує зростання у 2020 році ВВП України на 3,0 %.

Водночас при зростанні реального ВВП у 2020 році більше, ніж на 3 %, в 2022 році належатиме сплатити за державними деривативами, випущеним при здійсненні у 2015 – 2016 роках реструктуризації державного і гарантованого державною зовнішнього боргу, 15 % перевищення показника приросту ВВП.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, одним із чинників прискореного економічного зростання Уряд вбачає значне збільшення припливу прямих іноземних інвестицій, обсяг яких прогнозується у сумі 4 – 4,5 млрд дол. США, що, за оцінкою Рахункової палати, є досить амбітною оцінкою.

Так, у січні – липні цього року приплив іноземних інвестицій, порівняно з відповідним періодом попереднього року, зменшився і становив лише 1,1 млрд дол. США, з яких понад чверть – за рахунок переоформлення в установах банківського сектору боргу в статутний капітал.

Зважаючи на можливе розгортання нової хвилі глобальної фінансово-економічної кризи, про яку попереджають міжнародні і вітчизняні експерти,

залучення в Україну прямих іноземних інвестицій у прогнозованій сумі потребуватиме суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, подолання корупції, прискореного проведення структурних реформ, припинення військових дій на сході країни.

Прискореному зростанню в 2020 році реального ВВП не сприятиме і суттєве скорочення в 2019 році кредитування економіки. Так, залишки наданих банками кредитів на кінець серпня цього року менші, ніж на початок року, на 61,1 млрд гривень. Значні обсяги придбаних банками облігацій внутрішніх державних позик і їх висока дохідність є одними з основних чинників, що стримують кредитування.

З використанням обмінного курсу гривні до долара і євро в проєкті закону розраховано значні частини доходів та витрат державного бюджету. У разі меншої, ніж передбачено Урядом, у 2020 році девальвації офіційного курсу гривні до іноземних валют втрати державного бюджету від зменшення доходів будуть більшими за економію видатків.

У доданих до законопроекту розрахунках показників державного бюджету на 2020 рік враховано середній офіційний курс гривні до дол. США – 28,2 грн за дол. США і до євро – 31,9 грн за євро.

У січні – серпні цього року середній офіційний обмінний курс гривні до дол. США становив 26,6 грн за дол. США і до євро – 29,9 грн за євро, а не 28,2 грн за дол. США і 31,9 грн за євро, як враховано при формуванні державного бюджету на 2019 рік. Ревальвація гривні до іноземних валют призвела, за оцінкою Рахункової палати, до зменшення у січні – серпні цього року надходжень на 16 млрд грн.

Одним із чинників зміцнення національної валюти є приватні грошові перекази в Україну, обсяг яких, за даними Національного банку України, у першому півріччі цього року становив 5,5 млрд дол. США. Загалом у 2019 році, за оцінками експертів, очікується майже 13 млрд дол. США грошових переказів, що чинитиме суттєвий тиск на волатильність гривні.

З використанням офіційного курсу гривні до долара США і євро в

законопроекті державного бюджету на 2020 рік розраховані прогностні надходження, зокрема податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, акцизного податку із ввезених на територію України товарів (продукції), податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, із сумарною часткою 44,2 % доходів державного бюджету.

Офіційний курс гривні до іноземних валют також використовувався при обчисленні 16,6 % витрат державного бюджету на погашення й обслуговування державного боргу, номінованого в іноземних валютах, і деяких видатків державного бюджету.

Випереджальне збільшення у 2,6 рази реальної заробітної плати, порівняно із ростом економіки, створює ризики прискорення інфляційних процесів. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що в 2020 році «саме споживчий попит виступатиме основним драйвером економічного зростання» (разом з інвестиційним попитом). Зростання споживання домогосподарств передбачається насамперед за рахунок збільшення реальної заробітної плати на 8,7 %. Крім того, споживчий попит стимулюватиметься за рахунок приватних грошових переказів українських заробітчан.

Визначений на 2020 рік розмір прожиткового мінімуму (рис.3.1) – базового державного соціального стандарту, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я, освіти, менший від розрахованого Міністерством соціальної політики України показника у цінах серпня 2019 року.

У статті 7 проекту закону пропонується встановити з 1 січня 2020 року прожитковий мінімум на одну особу в розмірі 2 027 грн, з 1 липня – 2118 грн, з 1 грудня – 2189 гривень. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики України, фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць у цінах серпня 2019 року становив 3669 грн, що в 1,7 рази перевищує розмір, визначений Урядом на грудень наступного року.



Рисунок 3.1 – Прогнозований прожитковий мінімум на 2020 рік [108]

Водночас у цій статті запропоновано доручити Уряду «здійснити рішучі кроки щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка може становити близько 4251 гривню з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення», тобто йдеться про збільшення впродовж року в 1,9 рази. Однак у пояснювальній записці до законопроекту не визначено джерел доходів для такого зростання прожиткового мінімуму упродовж року.

Відповідно до статті 40 Бюджетного кодексу України, в якій визначено предмет регулювання Закону про Державний бюджет України, надання доручень Уряду, що не регламентують процес виконання бюджету, у законі про державний бюджет не передбачено.

У проєкті закону про державний бюджет прожитковий мінімум визначено на основі нормативного документу, визнаного судом не чинним.

Установлений у статті 7 законопроекту прожитковий мінімум розраховано на основі наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих

товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 780, яка рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 № 826/3639/17 і постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 по цій справі визнана протиправною та не чинною.

Доходи державного бюджету на 2020 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 1 трлн 79 млрд 487,5 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2019 рік, на 53 млрд 365,2 млн грн, або 5,2 %. Водночас при прогнозованому економічному зростанні 3,3 % доходи державного бюджету, обраховані з використанням індексу-дефлятора ВВП (1,092), тобто без урахування інфляційного чинника, зменшаться на 3,7 % (105,2:1,092–100) (додаток Е).

У законопроекті передбачено збільшення надходжень:

- податку на прибуток підприємств – на 19 млрд 80,0 млн грн, або 20,0 %, що зумовлено прогнозованим збільшенням прибутку прибуткових підприємств на 15,%, а також залученням додаткових надходжень від погашення податкового боргу, контрольно-перевірочної роботи тощо;

- податку та збору на доходи фізичних осіб – на 18 млрд 515,1 млн грн, або 17,4 %, при збільшенні середньої заробітної плати на 16,6 %;

- податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів – на 16 млрд 656,0 млн грн, або 4,9 %, за рахунок прогнозного зростання імпорту на 8,0 %;

- акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 9 млрд 242,4 млн грн, або 20,9 %, за рахунок насамперед податку з пального, збільшення якого зумовлено втратою чинності з 2020 року норми пункту 431 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо зарахування 13,44 % цього податку до доходів місцевих бюджетів;

- власних надходжень бюджетних установ – на 2 млрд 744,1 млн грн,



або 8,2 %, за рахунок плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;

- акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 2 млрд 70,1 млн грн, або 2,4 %, за рахунок насамперед податку з пального, збільшення якого зумовлено втратою чинності з 2020 року норми пункту 431 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо зарахування 13,44 % цього податку до доходів місцевих бюджетів;

- ввізного мита – на 1 млрд 717,0 млн грн, або 5,6 %, за рахунок прогнозного зростання імпорту на 8,0 %.

Водночас у законопроекті передбачено зменшення надходжень до державного бюджету:

- частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 12 млрд 98,3 млн грн, або 27,2 %, внаслідок запланованого на 2020 рік, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, застосування з 2020 року нормативу відрахувань частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань та дивідендів господарських товариств на рівні 50 % (у 2019 році для суб'єктів господарювання, які отримали чистий прибуток понад 50 млн грн, норматив відрахувань до державного бюджету частини чистого прибутку становив 90 %);

- коштів, що перераховуються Національним банком України до державного бюджету відповідно до Закону України «Про Національний банк України» – на 6 млрд 891,0 млн грн, або 14,5 %, внаслідок прогнозованого зменшення обсягу прибутку до розподілу Національного банку України за 2019 рік, порівняно з попереднім роком;

- податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) із урахуванням бюджетного відшкодування – на 1 млрд 100,0 млн грн, або 1,2 %, при прогнозованому зростанні номінального валового

внутрішнього продукту на 12,8 відсотка.

У проекті закону про державний бюджет на 2020 рік доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів) передбачені в сумі 1 трлн 70,7 млрд грн, або 23,5 % прогнозного на 2020 рік обсягу номінального валового внутрішнього продукту, що менше показника 2018 року на 2,4 % пункту і 2019 року – на 1,3 % пункту, і свідчить про наявні резерви доходів. При цьому зменшується тільки норматив відрахування частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів господарських товариств, ставки інших податків залишаються незмінними (рис. 3.2).

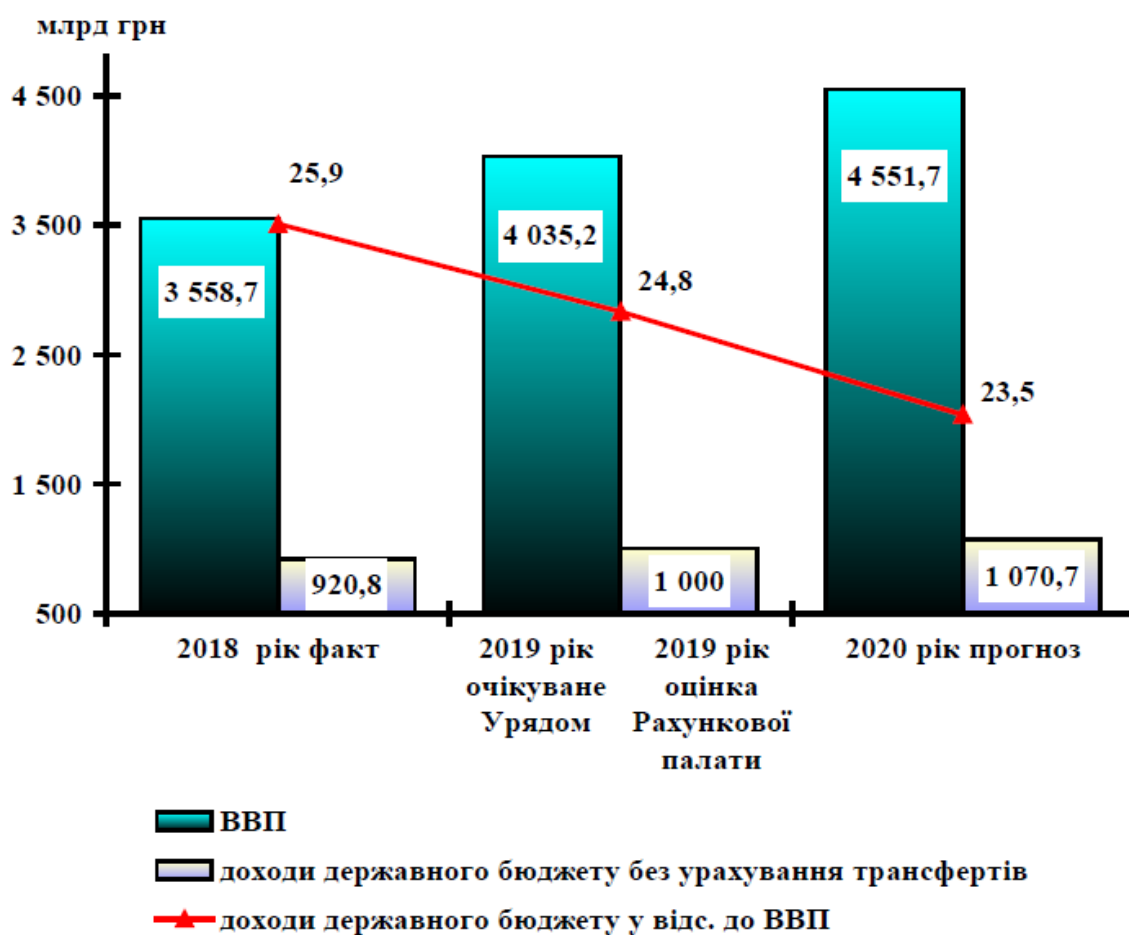


Рисунок 3.2 – Визначення частки перерозподілу ВВП через державний бюджет за період 2018 – 2020 рр. [108]

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що зменшення частки доходів у ВВП відбулося в основному за джерелами:

- кошти, що перераховуються Національним банком України до державного бюджету відповідно до Закону України «Про Національний банк України», через зменшення прогнозного обсягу прибутку Національного банку України, який підлягає перерахуванню до державного бюджету;

- частина чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивіденди господарських товариств, через зменшення нормативу відрахувань до державного бюджету до рівня 50 %;

- податок на додану вартість, через менші темпи росту імпорту товарів, виражені в гривнях, порівняно з ростом номінального ВВП, та зменшення ціни на природний газ для забезпечення побутових споживачів і виробників теплової енергії;

- акцизний податок, що зумовлено сталим рівнем споживання нафтопродуктів і зменшенням споживання тютюнових виробів через щорічне зростання специфічної ставки оподаткування;

- рентна плата за користування надрами у зв'язку з незначним зростанням прогнозної ціни нафти на світових ринках та зменшенням прогнозної середньої митної вартості імпортованого природного газу. При цьому у законопроекті сума цих надходжень у 2020 році більша, порівняно із затвердженням на 2019 рік обсягом, на 8 млрд 15,2 млн грн, або 1,1 %.

За оцінкою Рахункової палати, наведені в пояснювальній записці до законопроекту чинники не обґрунтовують зменшення у 2020 році рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через державний бюджет і обсяг прогнозованих доходів менший, орієнтовно, на 59 млрд грн (1,3 % номінального валового внутрішнього продукту на 2020 рік 4551,7 млрд гривень).

Прогнозний обсяг на 2020 рік надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів, що є найбільшим дохідним джерелом, частка якого в прогнозній сумі доходів державного бюджету на 2020 рік становить 33,1 %, визначено в сумі 356,9 млрд грн, що на 56,3 млрд грн, або 18,7 %, більше від очікуваного в 2019 році обсягу (за оцінкою Рахункової

палати 300,6 млрд гривень).

Розрахунок прогнозу надходжень цього податку здійснено з урахуванням, зокрема, очікуваного зростання обсягів імпорту товарів на 9,8 % і обмінного середньорічного обмінного курсу гривні 28,2 грн за дол. США (як і при формуванні державного бюджету на 2019 рік). Однак динаміка цих показників у 2019 році, зокрема фактичне їх зменшення, порівняно із прогнозом, вказує на посилення ризику недосягнення обсягу прогнозованого на 2020 рік податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів. Так, імпорт товарів у січні – липні 2019 року при прогнозованих на рік 9,5 % збільшився на 8,9 %, середній офіційний курс гривні до дол. США у січні – серпні цього року становив 26,6 грн за дол. США а не 28,2 грн за дол. США, як враховано у розрахунках показників державного бюджету на 2019 рік.

Вищезазначене свідчить про наявні значні ризики недосягнення передбаченого у законопроекті збільшення надходжень податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів.

Враховуючи наявність податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу, нарахованих до 1 січня 2018 року, є додаткові резерви для збільшення обсягу передбачених надходжень зазначеного податку у 2020 році.

У проекті закону про державний бюджет на 2020 рік передбачено зменшення реальних, тобто без урахування цінового чинника, видатків державного бюджету на 3,7 %.

Видатки державного бюджету на 2020 рік у законопроекті пропонується встановити в сумі 1 трлн 170 млрд 2,5 млн грн, що більше, ніж визначено в законі про державний бюджет на 2019 рік, на 57 млрд 897,0 млн грн, або 5,2 %.

У законопроекті видатки споживання на 15 млрд 550,9 млн грн, або 1,6 %, більші, ніж затверджено на 2019 рік, насамперед за рахунок збільшення видатків на заробітну плату і грошове забезпечення (рис. 3.3).

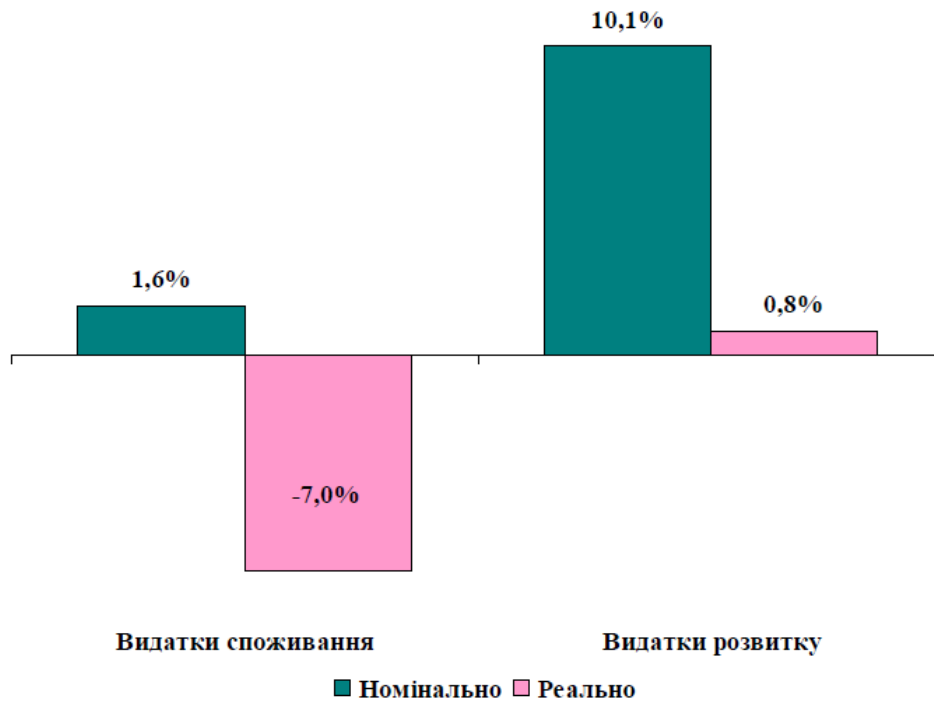


Рисунок 3.3 – Прогноз видатків державного бюджету на споживання, обраховані без урахування інфляційного чинника на 2020 рік [108]

Видатки розвитку на 10 млрд 360 млн грн, або 10,1 %, більші, ніж затверджено на 2019 рік, передусім за рахунок збільшення обсягу державного дорожнього фонду. При цьому для державного фонду регіонального розвитку видатки на 1 млрд 830,0 млн грн, або 23,9 %, більші, ніж затверджено на 2019 рік.

Водночас не передбачається субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів, тому загалом видатки на проекти регіонального розвитку зменшуються на 2 млрд 926,6 млн грн, або 23,6 %, як наслідок, посилюються ризики збільшення кількості незавершених проектів і неефективного використання коштів на їх впровадження.

Видатки державного бюджету на забезпечення окремих державних програм соціального захисту населення з надання пільг, субсидій і допомоги окремим категоріям громадян, з урахуванням коштів, що передаються місцевим бюджетам, на 13 млрд 637,7 млн грн, або 11,2 %, менші, ніж у 2019 році.

Видатки на охорону здоров'я, з урахуванням коштів, що передаються до місцевих бюджетів, на 9 млрд 772,3 млн грн, або 10,0 %, більші, ніж у 2019 році. При цьому наявні значні ризики незапровадження в повному обсязі з 020 року норм Закону України від 19.10.2017 № 2168 «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» і, як наслідок, виникнення проблем з фінансуванням окремих закладів охорони здоров'я.

У законопроекті передбачаються 4,4 млрд грн на здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення за новою бюджетною програмою Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Однак запровадження цієї бюджетної програми є передчасним.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, у 2020 році передбачається запровадити повноцінний ринок землі сільськогосподарського призначення, залучити в аграрний сектор кредити та створити реальні умови для їх здешевлення. Законодавчі підстави для запровадження цієї бюджетної програми на момент подання проекту бюджету до Верховної Ради України відсутні.

У проекті державного бюджету на 2020 рік, як і в 2019 році, видатки на впровадження сучасних енергоефективних технологій передбачаються за двома бюджетними програмами Міністерства розвитку громад та територій України: для державної установи «Фонд енергоефективності» і для Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України у сумі 1,6 млрд грн і 400 млн грн, відповідно. При цьому проведений Рахунковою палатою аудит виявив ризики дублювання функцій цих розпорядників бюджетних коштів і, як наслідок, неефективного використання бюджетних коштів.

Джерела формування й обсяги використання державного дорожнього фонду на 19 млрд 212,5 млн грн, або 38,1 %, більші, ніж у 2019 році. Водночас виявлені Рахунковою палатою порушення і недоліки при розподілі цих коштів і неекономне, нерезультативне і з порушенням чинного законодавства їх

використання, свідчать про значні ризики неефективного розподілу і використання наявних ресурсів.

У законопроекті пропонується зменшити, порівняно з 2019 роком, видатки державного бюджету для Пенсійного фонду України. При цьому значними є ризики посилення залежності виплати пенсій і допомоги від отримання Фондом позичок з єдиного казначейського рахунку (рис. 3.4).

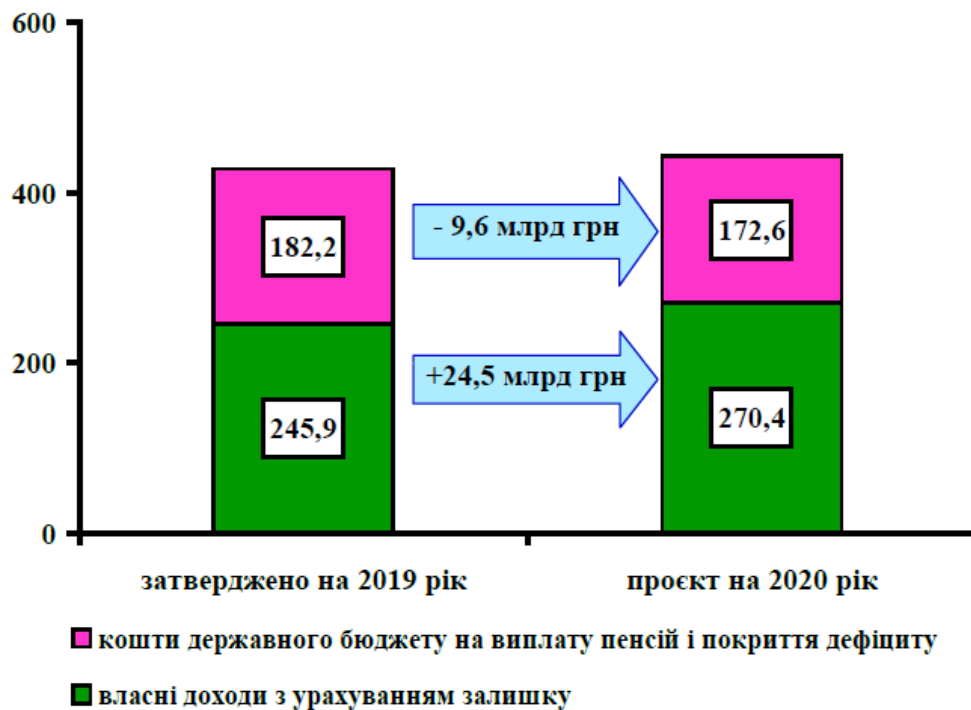


Рисунок 3.4 – Прогноз видатків державного бюджету для Пенсійного фонду України на 2020 рік, млрд. грн. [108]

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету на 2020 рік пропонується визначити у сумі 95 млрд 130,5 млн грн, що більше на 60,6 % дефіциту у 2018 році та на 5,7 % затвердженого обсягу на 2019 рік.

У проекті закону передбачається збільшення дефіциту загального фонду державного бюджету на 5,2 % – до 73 млрд 236,1 млн гривень. Дефіцит спеціального фонду державного бюджету має зрости на 7,5 % – до 21 млрд 894,4 млн грн, за рахунок залучення коштів від іноземних держав, фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів (рис. 3.5).

Для фінансування державного бюджету в 2020 році передбачено

залучити 388 млрд 832,5 млн грн, зокрема: надходження від державних запозичень і кредитів (позик) для реалізації інвестиційних проектів – 383 млрд 808,0 млн грн, або 98,7 % визначених джерел фінансування; надходження від приватизації державного майна – 5,0 млрд грн, або 1,3 %.

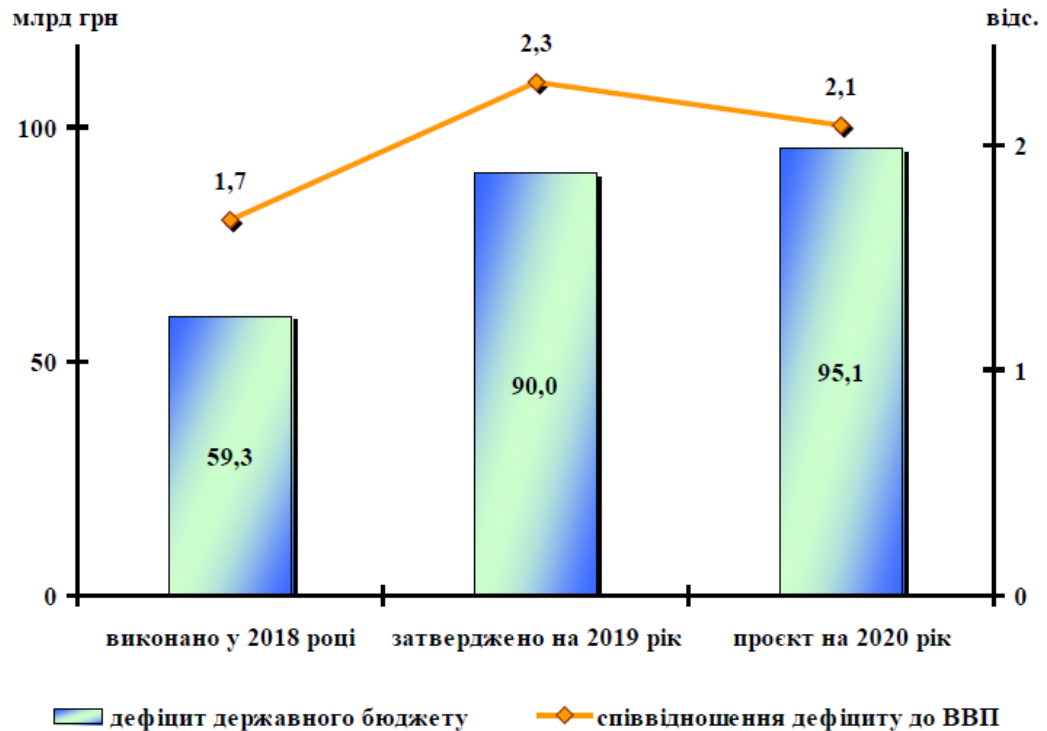


Рисунок 3.5 – Дефіцит державного бюджету на 2020 рік, млрд грн. [108 ]

Надходження коштів від внутрішніх запозичень у більшому на 37 млрд 882,5 млн грн обсязі, ніж затверджено на 2019 рік, і з меншою дохідністю залежатиме від попиту на них інвесторів. Обсяг зовнішніх запозичень, порівняно із затвердженим на 2019 рік, менший на 2 млрд 174,2 млн грн, при цьому до загального фонду менший на 3 млрд 675,0 млн грн.

Динаміку зміни фактичних показників протягом 2007-2018 рр. та прогнозні значення зміни реального ВВП (в т.ч. ВВП на душу населення), споживчих цін, валового боргу сектору загального державного управління в Україні на 2019-2023 рр. наведено у додатку Е.

Таким чином, враховуючи вищезазначені констатації, можна зробити наступні висновки: проект закону про державний бюджет на 2020 рік



розроблений за відсутності схваленої Кабінетом Міністрів України і розглянутої Верховною Радою України Бюджетної декларації, наявність якої визначено в Бюджетному кодексі України основою для складання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік; у проекті продовжена негативна практика призупинення законом про Державний бюджет України дії чинних актів законодавства, що суперечить рішенням Конституційного Суду України; положення низки статей проекту не відповідають нормам Конституції України і Бюджетного кодексу України; проект державного бюджету на 2020 рік потребує суттєвого доопрацювання.

### Висновки за розділом 3

Визначення та обґрунтування напрямів бюджетного планування в контексті реформи децентралізації влади дозволило зробити наступні висновки:

1. Планування видаткові частини бюджету суттєво впливає на стійкість фінансової системи та макроекономічну збалансованість. Важливим є питання оптимізації показників дефіциту бюджету та бюджетних видатків, відповідно до пріоритетів економічної політики країни, підвищення ефективності використання інституту бюджету у сфері стимулювання внутрішнього попиту та зростання економіки. Необхідно удосконалити методологічні засади планування бюджету в частині визначення соціально-економічного ефекту від здійснення видатків у середньостроковому періоді.

2. Середньострокове бюджетне прогнозування сприяє формуванню стійкого макроекономічного середовища, відновленню та підтриманню високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпеченню оптимального податкового та боргового навантаження, та завдяки цьому підвищити рівень гарантій виконання державою своїх

соціальних зобов'язань. Важливим є запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової частини системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку країни та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики.

3. Запровадження середньострокового прогнозування бюджету дозволить структурувати видатки на основі стратегічних програм розвитку країни відповідно до цілей державної політики, що спрямовані на досягнення конкретних результатів, та забезпечують інтеграцію державних рішень у процес бюджетного планування. Зазначене сприятиме підвищенню рівня прозорості спрямування видатків та концентрації на їх результативності. У свою чергу, розпорядникам бюджетних коштів надається більше управлінських повноважень при прийнятті рішень щодо розподілу та використання бюджетних асигнувань для досягнення запланованих фінансових результатів.

4. Для досягнення достатнього рівня бюджетної результативності важливим є упорядкування та оптимізація кількості бюджетних програм, зокрема шляхом складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні за пановим два бюджетні періоди відповідно до середньострокових пріоритетів. Перспективне бюджетне прогнозування є важливим інструментом державного регулювання економіки і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження теоретико-методологічних засад бюджетного планування в контексті децентралізації влади зроблені наступні висновки:

1. Формування системи бюджетного планування відповідно до основних завдань соціально-економічного розвитку країни потребує впровадження концептуальних підходів до визначення пріоритетів бюджетної політики, до яких можна віднести забезпечення економічного зростання на засадах інституційного, інвестиційного розвитку та структурних перетворень, ефективного використання природно-ресурсного, людського потенціалу, покращення ступеня економічного розвитку та підвищення якості соціального захисту та рівня життя населення.

2. Основною метою системи бюджетного планування є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетне планування є ваговою складовою бюджетної політики суспільного розвитку, що ґрунтується на сукупності фінансово-економічних взаємовідносин та полягає у використанні бюджетної архітекτονіки, яка визначається оптимальними співвідношеннями структури дохідної та видаткової частини бюджету з врахуванням динаміки економічної циклічності. В умовах економічної рецесії бюджетна політика має реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою зменшення її тривалості та впливу на економічні процеси. Основними передумовами досягнення якісного рівня здійснення бюджетного регулювання є посилення взаємозв'язку бюджетного планування та основних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

3. Державна політика у сфері бюджетного планування у зарубіжних

країнах здійснюється із врахуванням особливостей соціально-економічного розвитку країни, її адміністративно-територіальних одиниць, важливості перетворення бюджетного механізму на дієвий інструмент економічного зростання, узгодження бюджетно-податкової політики із основними завданнями стратегічного розвитку економіки. У країнах із розвинутою економікою відбувається удосконалення інституційних засад бюджетного процесу, у тому числі посилення взаємозв'язку річного і перспективного бюджетного планування, застосування сучасних методів управління бюджетними ресурсами, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, подальший розвиток програмно-цільового методу планування видатків бюджету, системи державного фінансового контролю, підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів.

4. Прогнозування та планування дохідної частини бюджету відіграють вагомий роль у бюджетному процесі. Від якості цього процесу залежить обсяг фінансових ресурсів, що залучаються для забезпечення виконання покладених на державу функцій та завдань. Прогнозування податкових надходжень потребує аналізу результатів і перспектив соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Виваженість і результативність прогнозування та планування доходів бюджету справляє визначальний вплив на обсяги бюджетних видатків.

Попри кардинальні зміни в бюджетній політиці, все ж зберігається низка проблем у сфері бюджетного забезпечення розвитку регіонів, особливо це яскраво проявляється на характері бюджету розвитку, який слугує додатковим джерелом капітальних видатків. Встановлено, що основними причинами виникнення значного дисбалансу доходів і видатків у бюджеті є нераціональне використання бюджетних коштів, економічна нестабільність, проведення військових дій на території країни, наявність певних вад у законодавчій базі, зростання державного боргу.

5. З метою розвитку системи планування видаткової частини державного бюджету необхідним є розробка методологічних засад складання

органами державного управління планів діяльності на відповідний період на основі цілей, завдань та очікуваних результатів функціонування у перспективі відповідно до встановлених державних пріоритетів. Система бюджетного регулювання суттєво впливає на стійкість фінансової системи та економічне зростання. Важливим є питання оптимізації показників дефіциту бюджету та бюджетних видатків, відповідно до пріоритетів економічної політики країни, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, удосконалення методологічних засад планування бюджету у середньостроковому періоді.

6. Ефективне та результативне використання бюджетних коштів є одним з найважливіших завдань планування і виконання бюджету в умовах обмежених ресурсів. Важливим є удосконалення системи управління видатками бюджету в частині підвищення результативності їх використання.

Подальший розвиток системи планування бюджету, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення стадій бюджетного процесу щодо підсилення дієвості середньострокового планування бюджету та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

7. Бюджет є ваговою складовою системи державного регулювання економіки. Завданнями бюджетної політики на середньострокову перспективу є спрямованість на покращення трендів економічного розвитку, формування достатнього обсягу фінансових ресурсів держави.

Середньострокове бюджетне прогнозування сприяє формуванню стійкого макроекономічного середовища, відновленню та підтриманню високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпеченню оптимального податкового та боргового навантаження, та завдяки цьому підвищити рівень гарантій виконання державою своїх соціальних зобов'язань. Важливим є запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової частини системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку країни та можливостями бюджету у середньостроковій

перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики.

8. Доцільним є запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку країни та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості та послідовності бюджетної політики, яка реалізується через систему бюджетних механізмів і забезпечує бюджетну рівновагу та ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Механізм формування обсягу та структури доходів і видатків бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання для забезпечення суспільного розвитку.

Розробка бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку сприятиме підвищенню керованості бюджетного процесу. Від виваженості та своєчасності прийняття управлінських рішень залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому. Бюджет як інструмент економічного регулювання має бути збалансованим у середньо- і довгостроковій перспективі. Бюджетна стратегія на середньострокову перспективу повинна бути спрямована на забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і країни в цілому при врахуванні критеріїв ефективності та результативності бюджетних видатків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аткинсон Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора: пер. с англ. / Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э.; под. Ред. Л.Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
2. Азизова И. А. Бюджетирование, ориентированное на результат / И. А. Азизова. – Ташкент, 2010. – 144 с.
3. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
4. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В. Бюджет и бюджетная система / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов // под. Ред. Афанасьев М.П.; предисл. Кидрина А.Л. – М. : Юрайт, – 2010. – 777 с.
5. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – [2-е вид., доп. і перероб.] – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
6. Балабанов И. Т. Инновационный менеджмент / И. Т. Балабанов. – СПб. : Питер, 2017. – с. 213.
7. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передмова та наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2017. – 654 с.
8. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Ксенко ; за заг. ред. О. С. Близнюк // Академія муніципального управління ; НДІ фінансового права. – К. : Дакор ; КНТ, 2017. – 311 с.
9. Бугай Т. В., Галюта А. А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні / Т. В. Бугай, А. А. Галюта // Вісник ЖДТУ. – 2018. – № 3. – С. 207-210.
10. Будавей В. Ю. Экономические проблемы технического прогресса / В. Ю. Будавей, М. И. Панова. – М. : Мысль, 1974. – 285 с.

11. Буряк П. Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П. Ю. Буряк, С. М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2018. – Вип. 20.7. – С. 84–91.
12. Буряк П. Ю. Фінанси / П. Ю. Буряк, С. Д. Смоленська, Н. Б. Татарин. – К. : «Хай-Тек Прес», 2015. – 392 с.
13. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы. Краткий обзор опыта зарубежных стран. – М.: NEI-ECORYS, 2018. – 17 с.
14. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – 52 с.
15. Бюджетний менеджмент / Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак. – К. : Знання, 2006. – 293 с.
16. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : [у 6 т.] / Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Амоша О. І. / Редкол. : М. Я. Азаров (голова) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2012. – Т. 4 : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – 2012. – 368 с.
17. Бюджет України за 2016 р. / [Статистичний збірник]. – К.: МФУ, 2017. – 272 с.
18. Бюджет України за 2017 р. / [Статистичний збірник]. – К.: МФУ, 2018. – 295 с.
19. Бюджет України за 2018 р. / [Статистичний збірник]. – К.: МФУ, 2019. – 299 с.
20. Бюджетна система: / Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я., Коломієць Г.Б. – К.: КНЕУ, 2012. – 336 с.
21. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / под общ. ред. Й. Юнгмана. – Стокгольм : Intellecta tryckindustri, 2015. – 256 с.
22. Вайс, Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / [пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської]. – К. : Основи, 2017. – 671 с.
23. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик. – К. : Вища шк., 1997. – 383с.



24. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2016. – 608 с.
25. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всесвито, 2017. – с. 350.
26. Виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
27. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик [Електронний ресурс] : [Біла книга Міністерства фінансів України]. – К., 2016. – 30 с. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/arh/pub/ep/4512.html>.
28. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик [Електронний ресурс] : [Зелена книга Міністерства фінансів України]. – К., 2016. – 27 с. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/arh/pub/ep/4685.html>.
29. Государственные и муниципальные финансы / С. И. Лушин, В. А. Слепов. – М. : Экономистъ, 2006. – 763 с.
30. Гордієнко В. О. Бюджетний менеджмент / В. О. Гордієнко, М. В. Тимошенко. – К. : Знання, 2017. – 188 с.
31. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг.ред. А.А. Мазаракі. – К. : Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2015. – 376 с.
32. Державна програма активізації розвитку економіки на 2016-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2016 року №187 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 24. – С. 11.
33. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері: монографія / [авт.. кол.: Геєць В. М., Александрова В. П., Амоша О. І. та ін.]. – К.: Наукова думка, 2017. – 382 с.
34. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, М. В. Бариніна-Закірова, А.В. Мамишев. – К. :

НДФІ, 2004. – 320 с.

35. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / Ф. О. Ярошенко [та ін.]. – К. : НДФІ, 2014. – 712 с.

36. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

37. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / за ред. Ю. Немеца [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1998. – 542 с.

38. Деркач Н.И. Бюджет и бюджетный процесс в Украине / Н. И. Деркач, Л. П. Гордеева. – Днепропетровск: Пороги, 2009. – 257 с.

39. Дробозина Л. А. Финансы / Л. А. Дробозина, Г. Б. Поляк, Ю. Н. Константинова и др. ; Л. А. Дробозина (ред.). – М. : ЮНИТИ : Финансы, 2017. – 527 с.

40. Дьяченко Я. Я. Методологічні переваги програмно-цільового бюджетного планування / Я. Я. Дьяченко, Н. В. Корень, Л. М. Колесник // Наукові праці НДФІ. – Вип. 2. – 2017. – С. 28–38.

41. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2018. – № 2. – С. 13–26.

42. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / За ред. І. Я. Чугунова. – К. : Акад.фін.упр., 2019. – 471с.

43. Жибер Т. Використання результативних показників у бюджетуванні / Т. Жибер // Ринок цінних паперів України. – 2019. – № 9/10. – С. 29-32.

44. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2019. – № 8. – С. 76–81.

45. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2017. – 1072 с.

46. Зайцев Б. Ф. Организация планирования научно-технического прогресса / Б. Ф. Зайцев, Б. А. Лапин. – М. : Экономика, 1970. – 230 с.

47. Запатріна І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання : дис. доктора економічних наук : 08.00.08 / Запатріна Ірина Володимирівна. – К., 2008. – 452 с.
48. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2017. – 528 с.
49. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2016. – № 10. – С. 18–31.
50. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – Вип. 4. – 2017. – С. 14–23.
51. Засади формування бюджетної політики держави: наук. Монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко / за наук. ред. М. М. Єрмоленка. – К. : НАУ, 2013. – 284 с.
52. Зоді Р. Бюджетування результативності / Ричард Ю. Зоді, Скот М. Лоуренс, Дональд П. Лейсі [та ін.]. – К. : Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія Блексбер, 1987. – С. 147.
53. Иванова О.Б., Романова Т.Ф. Стратегическое территориальное финансовое планирование, ориентированное на результат: монография / Иванова О. Б., Романова Т.Ф. – Ростов-н/Д : РГЕУ «Ринх», 2015. – 208 с.
54. Казанский Ю. Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США / Ю. Н. Казанский. – М. : Стройиздат, 1985. – 245 с.
55. Карлін М. І. Фінанси України та сусідніх держав / М. І. Карлін. – К. : Знання, 2017. – 589 с.
56. Классики теории государственного управления: американская школа: пер. с англ. / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд.-во Моск. Ун-та, 2013. – с. 713.
57. Ковалева Т. М. Бюджетная политика и бюджетное планирование :

монографія / Т. М. Ковалева. – СПб. : Издательство СПбГУЭФ, 2011. – 190 с.

58. Козоріз А. В. Зарубіжний досвід середньострокового бюджетного планування у контексті його застосування в Україні / А. В. Козоріз // Наукові праці НДФІ. – 2017. – Вип. 2. – С.75–87.

59. Комков Н. Организационно - экономический механизм управления научно-техническими программами и целевыми проектами / Н. Комков // Экономика и математические методы. – 1991. – Вып. III. – С. 495–499.

60. Конкурентоспроможність економіки України: монографія / [ авт. .. кол. : Крючкова І.В., Луніна І.О., Бородіна О.М. та ін.]. – К.: Основа, 2007. – 488 с.

61. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України офіційне видання. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

62. Концепция реформирования бюджетного процесса. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.budgetrf.ru>.

63. Копилов В. Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування / В. Копилов // Економіка України. – 2017. – № 3. – С. 33-39.

64. Корнієнко Н. М. Аналіз системи планування бюджетних видатків в Україні / Н. М. Корнієнко // Бізнес-Інформ. – 2013. – № 4. – С. 389–393.

65. Корнієнко Н. М. Зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та його використання в Україні / Н. М. Корнієнко // Вісник ДДФА: Економічні науки. – 2012. – №2. –С. 147–52.

66. Корнієнко Н. М. Оцінка і моніторинг ефективності бюджетних програм / Н. М. Корнієнко // Економічний часопис-XXI: науковий журнал. – 2013. – № 5-6 (2). – С. 31 – 33.

67. Корнієнко Н. М. Підвищення ефективності планування бюджетних видатків в Україні / Н. М. Корнієнко // Вісник Львівської державної фінансової академії – 2012. – №2. – С. 28 – 35.

68. Корнієнко Н. М. Теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н. М. Корнієнко //

Наукові праці НДФІ. – 2012. – Вип. 1. – С. 70–78 (0,6 друк. арк.).

69. Корнієнко Н. М., Остріщенко Ю. В., Гендерна складова бюджетної політики/ Н. М. Корнієнко, Ю.В. Остріщенко // Вісник КНТЕУ – 2016. – №1 (105). – С. 97 – 109.

70. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку: інституційний аспект / Л.В. Лисяк // Економічний вісник університету: Зб. наук. праць. – 2016. – Вип. 27/1 – С. 595–602.

71. Лисяк Л.В. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / Л. В. Лисяк, О. В. Гриценко, С. В. Качула [та ін.] За наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. – Д.: ДДФА, 2015. – 396 с.

72. Лисяк Л.В. Модернізація публічних фінансів як інструмент політики регіонального розвитку України / Л.В. Лисяк // Проблеми економічної політики країн Центральної та Східної Європи: макроекономічні та регіональні аспекти: Видавництво наукового університету імені Миколи Коперника. – Торунь. – 2014. – С. 349–368.

73. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Программные методы регулирования территориального развития / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 1996. – № 2. – С. 62–69.

74. Лемешев М. Я. Комплексные программы в планировании народного хозяйства / М. Я. Лемешев, А. И. Панченко. – М. : Экономика, 1973. – 167 с.

75. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2009. – 296 с.

76. Лист Міністерства фінансів України щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2013 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2014–2015 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=83908](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=83908).

77. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної

системи України: принципи та інструменти / Лук'яненко І. Г. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». – 2017. – 584 с.

78. Лук'яненко І. Г. Управління ризиками при прийнятті фінансових рішень з урахуванням західного досвіду / І. Г. Лук'яненко // Вісник НТУ. – Київ : НТУ, 2010. – Вип. 20. – С. 247–252.

79. Лушин С. Бюджетная реформа / С. Лушин // Экономист. – 2015. – № 2. – С. 43.

80. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини Державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2018. – № 19. – С. 81–87.

81. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13-19.

82. Майминас Е. З. Процессы планирования в экономике: информационный аспект / Е. З. Майминас. – М. : Экономика. 1971. – 390 с.

83. Максюта А.А. Бюджетна складова суспільного розвитку / А. Максюта, І. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. – С.45–54.

84. Максюта А.А. Бюджетна стратегія як інструмент економічного зростання / А. Максюта // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 5-6(1). – С.34 – 37.

85. Максюта А.А. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку країни / А. Максюта // Вісник ЧТЕІ КНТЕУ. – 2019. – № 1 (59). Економічні науки. – С. 265–272.

86. Маркович Г.Б. Передумови, переваги та інструменти запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / Г.Б. Маркович // Наукові праці НДФІ. – 2018. – Вип. 3. – С. 40-49.

87. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв ; пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

88. Мельник О. Г. Методи бюджетного панування / О. Г. Мельник // Фінанси України. – 2017. – № 12. – С. 37–46.

89. Мітюков І. О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів : доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конфер. [«Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання»]. – К. : НДФІ, 2011. – С. 35-46.

90. Мярковський А. І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А. І. Мярковський, І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2018. – № 5. – С. 5–15.

91. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2018. – 592 с.

92. Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы / Т.Г. Нестеренко // Финансы. – 2018. – № 2. – С. 4.

93. Омелянович Л. О. Бюджетна система / Керів. авт. кол. і наук. ред. проф. Л. О. Омелянович. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2014. – 256 с.

94. Основні статистичні показники : Експрес-бюлетень / [за станом на 26 липня 2013 р.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2013. – 27 с.

95. Опарін. В. М. Фінанси (загальна теорія) / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2018. – 240 с.

96. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – [Вид. 2-ге, без змін.] – К. : КНЕУ, 2016. – 240 с.

97. Ослунд А. Пропозиції для України – час для реформ. Програма реформ для нового Президента України / А. Ослунд, О. Пасхавер. – К. : Міжнародна комісія незалежних експертів. – 2017. – 88 с.

98. Особливості формування бюджету за ПЦМ: роль показників виконання в бюджетному процесі. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sefr.kiev.ua>.

99. Остріщенко Ю. В. Досвід застосування елементів стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2017. – Вип. 1. – С. 21–29.

100. Остріщенко Ю. В. Передумови та інструменти оптимізації управління видатковою частиною місцевих бюджетів / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2018. – Вип. 2. – С.63–74.
101. Остріщенко Ю. В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2019. – Вип. 2. – С. 84–91.
102. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку // Вісник КНТЕУ. – 2015. – № 2. – С. 64–73.
103. Панченко О. В. Інституційні засади програмно-цільового методу бюджетування / О. В. Панченко // Наукові праці НДФІ. – 2019. – Вип. 3. – С. 53–59.
104. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2012. – 495 с.
105. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд.». – 2015. – 642 с.
106. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, Т. А. Шаповал ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2018. – 108 с.
107. Плєскач В.Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В.Л. Плєскач // Фінанси України. – 2018. – № 5. – С. 41-55.
108. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2020 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2019 № 318 // Офіційний вісник України. – 2019. – № 31. – С. 134.
109. Статистична інформація / Державна статистична служба України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
110. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2005.



– 56 с.

111. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. Program Budgeting Manual, Barents Group / Р. Хакет // 2009. – 112 с.

112. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13-22.

113. Шаповал С. Л. Теоретичні засади бюджетного планування в системі соціально-економічного розвитку країни / С. Л. Шаповал // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ. – 2018. – № 1 (67). Економічні науки. – С. 143 – 151.

114. Шаповал С. Л. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання / С. Л. Шаповал // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 4 (87). Серія. Економічні науки. – С. 108 – 116.

115. Яценко Ю. О. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів / Ю. О. Яценко // Фінанси України. – 2013. – № 7 – С. 44 – 54.